Gouvernement du Canada
... de recherche ... politiques

Special Issue on Canada-China

HORIZONS

Volume 9 Number 2

中国加拿大政策面面观

视野

Engaging the Dragon

与龙共处

Trade and Investment

ISSN 1487-7090
Publications Mail
Customer No. 7000274

August 200

Canada

Government of Canada / Gouvernement du Canada
Policy Research Initiative / Projet de recherche sur les politiques

HORIZONS
POLICY RESEARCH INITIATIVE

2008-03172/

PRI Horizons Team

EXECUTIVE DIRECTOR
Jean-Pierre Voyer

MANAGING EDITOR
Jean-Guy Desgagné

ASSOCIATE EDITORS
Jean Lock Kunz
Stuart Sykes

PRODUCTION
Marissa Martin
Élisabeth Vu
Nancy White

Copy Editing and Translation by
PMF Editorial Services, Tradulitech, and Translation Bureau, Public Works and Government Services Canada

Design and Layout by
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

The Policy Research Initiative produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. For more information on the PRI or to consult previous issues of *Horizons*, please visit <www.policyresearch.gc.ca>.

All web sites referred to in this issue were confirmed as of June 10, 2006.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

Policy Research Initiative
56 Sparks Street, 1st Floor,
Ottawa, ON K1P 5A9

E-mail: horizons@prs-srp.gc.ca
Phone: 613 947.1956
Fax: 613 995.6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of the Government of Canada or any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

© Public Works and Government Services Canada, 2006

Table of Contents

EXECUTIVE BRIEF

4 **Engaging the Dragon: Developing Sustainable Canada-China Relations through Policy Dialogue**

OPENING FEATURE

6 **Interview with His Excellency Lu Shumin, Ambassador of the People's Republic of China to Canada**

FEATURE ARTICLE

10 **Introducing Global China**
Paul Evans, Asia Pacific Foundation of Canada

RESEARCH REPORTS

15 **Promoting the Sector Council Approach of Employment Policy in China**
Yan Hao, National Development and Reform Commission, People's Republic of China

21 **Selling to the United States: Is China's Rise Canada's Loss?**
Gary Sawchuk, Policy Research Initiative, Government of Canada
David Yerger, Indiana University of Pennsylvania

28 **A Demographic Analysis of the "Peasant-Worker Shortage" Problem**
Zheng Zizhen, Guangdong Academy of Social Sciences

34 **China Goes Global: The Implications of Chinese Outward Direct Investment for Canada**
Yuen Pau Woo and Kenny Zhang, Asia Pacific Foundation of Canada

40 **Engaging the Dragon by Riding the Transnational Tide**
Wenhong Chen, University of Toronto
Barry Wellman, University of Toronto

45 **Grain for Green and Poverty Alleviation: The Policy and Practice of Ecological Migration in China**
Fachun Du, Chinese Academy of Social Sciences

49 **China as a Link in Global Value Chains**
Aaron Sydor and David Boileau, International Trade Canada

55 **Is Canada Underperforming in FDI and Exports to China?**
Madanmohan Ghosh and Weimin Wang, Industry Canada

EYEWITNESS REPORTS

60 **China Rising: Summary Reflections on the Canadian Council of Chief Executives' Mission to Beijing and Shanghai**

63 **Canadian Diaspora: A Concept Whose Time Has Come?**

COMMENTARIES

67 **Canada as a Competitor in the Global Market for Immigrants**

70 **Is China a Magnet for Global Talent?**

BOOK REVIEW

73 **Social Security Law**

FACT SHEET

76 **An Overview of China's 11th Five-Year National Economic and Social Development Plan**

Engaging the Dragon

Developing Sustainable Canada-China Relations through Policy Dialogue

Jean-Pierre Voyer
Executive Director
Policy Research Initiative
Government of Canada

China has captured the attention of the world with its phenomenal economic growth. When China plays host to the upcoming 2008 Summer Olympics in Beijing and the 2010 World's Fair (Expo) in Shanghai, the dragon will continue to be in the spotlight on the global stage. With a large population base, competitive labour costs, and a burgeoning middle class, businesses are eager to ride on the rising economy while international organizations as well as developed countries are eager to offer policy expertise to bring the dragon into the global community. This special issue of *Horizons* offers some insights on Canada-China relations in the context of social and economic policies.

While the United Sates remains Canada's largest trading partner, trade and investment between Canada and China has soared in recent years. China's rise has drawn the attention of all sectors of the Canadian society, including academics, businesses, the media, and consumers. Hence, for Canada, the question is not simply whether but how to engage the dragon in a North American context. Yet, as Evans acknowledged in his feature article, 'putting Chinese dumplings and American apple pie on the same Canadian menu is a daunting task, intellectually and politically.' A number of issues are identified by Evans, some of which are borne out by the research articles that follow.

Being trading nations, trade and investment are no doubt vital components of Canada-China relations. In this issue, Ghosh and Wang dispell the notion that Canada is underperforming in its exports and foreign direct investment, while Woo and Zhang raised the concern that, when it comes to outward investment, Canada does not seem to be on the radar screen of Chinese companies. Drawing from its China mission last fall, the Canadian Council of Chief Executives highlighted a number of opportunities and challenges for Canadian industrial sectors. Readers will find more discussions on sectoral impacts of China's export to the United States in the paper by Sawchuk and Yerger. The authors show that China's exports to the United States could have serious impacts on certain Canadian export sectors, and that provinces where these sectors are concentrated could be disproportionately affected.

For nearly a decade, China has been one of the top source countries of international students to Canada. This trend will continue, only if Canada steps up its efforts in promoting its educational institutions as have other countries, such as Australia. While China continues to be a top source country of immigrants to Canada, increasingly many return home partly due to China's drive to attract talent from overseas (as described by Zweig) and the barriers to integration in Canada. Reducing

barriers to integration is a must, as Ley maintains, in a world that is increasingly connected.

Hence, Canada-China relations are as much about trade and development as about enhancing Canada's internal capacity on the global stage. According to Sydor and Boileau, Canada currently still has the ability to attract and retain research and development facilities. That said, the authors do caution that research and development capacities may move east as countries, such as China and India, strengthen their capabilities.

This issue also features three papers by policy researchers from China, all of whom participated in policy and academic exchanges with Canada. Two of the participants in the Public Policy Options Project (sponsored by the Canadian International Development Agency), Yan and Zheng, highlight some of the labour market issues that China is experiencing. Yan's paper outlines China's labour market challenges and ponders the application of Canada's sector council approach in addressing them. Drawing on current and future labour supply and demand in Guangdong Province, one of the more prosperous regions in China, Zheng offers insights to the notion of migrant labour shortages in China. Ecological migration, the relocation of inhabitants from economically depressed and environmentally fragile areas to places with better economic prospects and environmental outcomes, is another major policy initiative vital to China's development. In his analysis of three such cases, Du posits that the preservation of the cultural heritage of ethnic minorities should be taken into consideration in these processes.

Finally, to succeed in China, Canadians must think trans-Pacific. This may not be easy, as most policy analysts are accustomed to thinking in the context of North America or even Europe. Further, many Canadians have yet to recognize that Canada is part of the Asia-Pacific region. Mutual understanding and dialogue are vital in cultivating sustainable relations between the two countries. It is in this context that we bring you this special issue of *Horizons*. Happy reading!

Call for Papers

Horizons will be accepting a limited number of unsolicited papers on horizontal policy research for upcoming issues.

Original manuscripts should be of interest to a broad community of federal policy researchers and analysts, should be written for the non-specialist, and be no longer than 3000 words. Shorter submissions of 1000-1500 words are particularly encouraged. Submissions will be subjected to a rigorous peer-review process for quality and suitability. Due to page limitations, even excellent submissions may be declined. Authors are encouraged to contact *Horizons* at <horizons@prs-srp.gc.ca> with a proposal prior to completing their manuscript.

The deadline for submissions for the next issue is October 15.

Interview with His Excellency Lu Shumin, Ambassador of the People's Republic of China to Canada

Jean Lock Kunz
Associate Project Director
Policy Research Initiative
Government of Canada

with notes from
Stuart Sykes
Senior Policy Research Officer
Policy Research Initiative
Government of Canada

On the occasion of the publication of this special issue, *Horizons* spoke with the Ambassador of the People's Republic of China to Canada, His Excellency Lu Shumin. Below are excerpts from the interview.

Canada-China relations were elevated to a strategic partnership in 2005. As a first step in moving this partnership forward, President Hu indicated during his visit to Canada last year that China is ready to work with Canada to tap potential co-operation in all fields. What do you see as some areas of collaboration in the immediate term?

The strategic partnership was a very important outcome of the president's visit. I believe the upgrading of our relations to that of a strategic partnership is of the greatest significance. China is one of the largest developing countries in the world while Canada is the most spacious developed country, rich in natural resources, and technologically advanced, with a well-developed finance sector, and a high-quality skill base.

There is potential here. We are separated by an ocean, but we can also see this as a strip of water. Mutual co-operation will lead to mutual growth and progress. We must continue to develop China-Canada economic co-operation in a manner that is win-win for both sides.

Now that Canada has a new government it is ever more important to develop this relationship. To support the strategic partnership, one of the first tasks to be done is to continue to maintain very frequent contact at a high level between the two leaderships. I believe that most people would agree that nothing is a substitute for personal contact. There have been many visits from Canada to China and vice versa – it is very important to maintain this face-to-face contact.

In terms of China's development, not only do we want to develop fast but, at the same time, we wish to do so at a lower cost. We also care about the environment; this is important to people and cannot be forgotten. From this perspective, China's development is now at a crucial point. We will have to find a way to fulfill these desires and foster world development.

President Hu has pointed out on many occasions the five areas where we should pool our efforts in developing our strategic partnership.

The first area is to expand mutual investment. We have a western development project. We are also seeking to revitalize the northeast region to support these efforts. In addition, we are focusing on building a new socialist countryside. These are opportunities for Canadian businesses to put their advantages into useful play. At the same time, China is encouraging its businesses to go to Canada and invest. Chinese investments are now increasing at a rapid pace, amounting to $100 million in 2005. While still small in the global scheme of things, this investment is growing.

Second, we wish to enhance co-operation on energy and resources. Canada has a number of valuable resources while China has a large, growing, and stable market for those resources. China is seeking a long-term and stable relationship. For this to

happen, a "system of co-operation" is needed. We can step up this co-operation and expand our efforts to explore clean and efficient sources of energy.

Third, we can promote co-operation in service trade. China is encouraging its businesses to invest in the service trade, such as banking and telecommunications. Additionally, China is opening its service industry more fully to the open market. To date, we are seeing very encouraging progress in the areas of telecommunications, investment, and research and development.

Fourth, we hope to strengthen trade policy and improve the climate for future progress to be made on this issue. This will make it easier for goods and service investments to enter their respective markets. There is a need to sign an agreement as soon as possible to secure the floor of trade and investment. This will contribute to improving the climate for further progress on trade policy issues.

Last, mutual promotion and continual development is an area where significant progress can be made. We need to step up personnel exchanges so we can learn from each other and support common development. This will also help facilitate face-to-face, high-level contacts that will permit progress in other areas.

At the end of 2004, two-way trade between our countries reached $15 billion. Last year it reached $19 billion, a 27 percent increase. During President Hu's visit a target of $30 billion was set for 2010. At our present rate of trade growth, it may only take a few years to reach this level.

With this growing trade, the Pacific Gateway is another development of very important significance as it marks out a plan for trade, investment, and transportation to Asia-Pacific countries. This will support the growth of all countries, an outcome that, from China's perspective, is very encouraging. Canadian businesses should look into how to make this initiative work. From the Chinese side, we are also exploring how to facilitate this effort.

China focuses on developing ties not only at the political level, but in the areas of culture, education, tourism, trade, and investment.

How do you see your role in facilitating/building such a partnership? What is the role of the Embassy?

We oversee and nurture our day-to-day relations. We also play a key role in ensuring the high level visits, such as that by President Hu, are fruitful and smooth. Following these visits we ensure the implementation of the results. These duties occupy much of our time.

However, we also want to promote mutual understanding and friendship between our two countries. To accomplish this, we focus on developing ties not only at the political level, but in the areas of culture, education, tourism, trade, and investment.

Improving Canadian's understanding of China is a key objective of the Embassy's activities. We want Canadians to better understand what China is doing, what Chinese people are doing, and where we are heading.

I often go to conferences and speak in forums to explain Chinese policy and address concerns. I want to encourage an understanding of Chinese culture and history, and what this means to China and its people.

This understanding is important as it helps communicate that China's rise is very different from that of the powers of the past. Rapid development does not mean we are a threat to other countries. China's development is a peaceful development. We are opening up to the outside world, and we are doing so by choice. We believe that only through opening up can we have sustainable development.

We believe that only peaceful development is sustainable. This is why we deepen and expand our relationships; we believe we must think of the needs of our partners. This is what we try to explain to Canadians.

Canadians are fascinated by China's rise, but many are still not familiar with China's emphasis on "peaceful rise." Can you elaborate more on this concept?

To explain this concept properly, it is necessary to explain to people how China sees itself from a historical point of view. Previous powers all followed the same sort of path: they seized resources. Their growth was always at the expense of others through military means and territorial expansions.

China's development is not going to follow this pattern. We see China developing through co-operation. We stress common development,

so it is not just China that develops. For example, we have basically settled our border disputes. Some debates remain to be fully resolved, such as with India, but these outstanding issues are being addressed through peaceful means.

We pursue a policy of a friendly neighbourhood. We want our neighbours to prosper. Countries of the Association for Southeast Asian Nations (ASEAN) used to have a very deep suspicion of us, but now they see China as a friend; they see China as a partner. As evidence of this new relationship, events surrounding the publication of an inflammatory story last year in the Ottawa Citizen serve as an excellent example. The article wrongly indicated China is a threat to its neighbours, but it was not necessary for the Chinese Embassy to respond. The High Commissioner of Malaysia did so, stating clearly that they do not see China as a threat.

This action on Malaysia's part is telling regarding the type of relationship China has with that country and others in our international neighbourhood. We have realized that a stable neighbourhood is needed if China's prosperity is to last. We apply this philosophy around the world in all our relations. We want partnerships based on mutual benefit, equality, and mutual respect. Two concepts underpin China's foreign policy: independence and respect. This philosophy is not just rhetoric; it is there and can be seen in action.

What do Chinese policy makers understand about Canada?

Canada is a major western industrial country with a strong technological edge and substantial managerial expertise. In our eyes, Canada enjoys a long-standing relationship with China; Canada was one of the first countries to recognize the People's Republic of China (PRC), and ever since, our relations have developed in a manner that is smooth and steady. We view Canada as a friendly country.

Two concepts underpin China's foreign policy: independence and respect. This philosophy is not just rhetoric; it is there and can be seen in action.

People understand this is the homeland of Norman Bethune. I was once told a story of a Canadian tourist who wore a pendent identifying himself as a Canadian from the same country as Bethune. He was treated very warmly wherever he went.

We want to use this as a good base for future development. Economic trade between our two countries began in the 1970s. While initially very limited and largely restricted to wheat, it has now become "multilayered" and "comprehensive" as it has expanded greatly in both the areas of trade and investment.

Nevertheless, it is still not easy to travel between our two countries. It is getting better, but we need more contact – more visitors from Canada to China, more visitors from China to Canada, to see opportunities for partners.

There is a tremendous and endless amount of work to be done, but we are confident. This issue of *Horizons* will contribute to this mutual understanding.

How could policy communities in the two countries work together?

It is important for policy makers to have more frequent contact with each other to improve their ability to co-operate.

Already, while not always pleasant, it is evident that a connection exists between our two countries. In addition to Norman Bethune, during World War II more than 500 Canadians went to Hong Kong to defend it with their Chinese colleagues. The Chinese community came to Canada to help with the railroad. Most recently, the current government formally apologized for the Head Tax.

It is important that policy makers explore and discover, so they may understand our past, our present, and what we will do in our future. To forward this, we need more

exchanges. Already there is an exchange between the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) of Canada and the Chinese Academy of Social Sciences (CASS). There are also exchanges with policy research sections in Foreign Affairs Canada. These policies are excellent for mutual development. More of these exchanges would permit policy makers to better understand one another and each others' countries.

In addition to CASS, there are other institutions that could have potential for dialogue, such as the Development Research Centre under the State Council, similar to the Policy Research Initiative. Partnership exchanges would foster an understanding of specific national conditions and encourage the incorporation of the interests and needs of other states and actors into policy.

More exchanges are encouraged between parliamentarians, senators, and other senior political officials so they may see the context in which decisions are made, contributing to positive developments between our two countries. The Canada School of Public Service (CSPS) is working with the Organizational Department of the Communist Party of China to train very senior leaders, such as governors and mayors. This is an activity of very great importance and is worthy of emulation.

I encourage you to read the transcript of the press conference by Premier Wen Jia-bao following the sessions of the National People's Congress. At the conference, Premier Wen stressed the issues that China would address in relation to its own development, such as developing the countryside, opening up reform, as well as sustainable development in a scientific way, at lower cost and in an environmentally friendly manner.[1]

Note

1 Highlights of China's 11th 5-year plan are available in an article by Wang in this issue.

BOOKMARK

The Chinese Century

Based on his extensive research, Oded Shenkar offers an in-depth look at the magnitude of China's economic ascent and its potential impact on businesses, employers, workers, and consumers around the world.

Excerpt

"The rise of China at the dawn of the twenty-first century is not only about a flood of cheap imports, the decline of certain segments of the manufacturing sector in other countries, or the offshore transfer of jobs – as important as these trends are. It would be no exaggeration to say that China's rise is a watershed event that will change the global landscape and that is on par with the ascent of the United States of America as a global economic, political, and military power a century earlier."

Oded Shenkar. 2005. *The Chinese Century: The Rising Chinese Economy and Its Impact on the Global Economy, the Balance of Power, and Your Job.* Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing.

Introducing Global China

Paul Evans[1]
Co-CEO
Asia Pacific Foundation of Canada

Atlases in Canadian homes invariably display a vast expanse of blue separating the land masses of Asia and North America. The two continents comfortably occupy different pages, usually in separate sections.

We need a new kind of map. Globalization has increased Canada's connections around the world through multiple bands of diplomacy, commerce, migration, culture, and communication. That new map will shrink oceans, especially the Pacific, and show that human interactions are expanding in remarkable ways.

Responding voraciously to global opportunities, China has been transformed from being a place "out there" across the blue sea to a daily reality for Canadians. In part, this reflects the large number of immigrants from greater China over the past two decades and more Chinese tourists in the past three years. But even more tellingly, trips to the shopping centre reveal how China's manufacturers have reduced the price of consumer goods. At the gas station, China's racing economy is pushing up demand for energy and natural resources. At the bank, mortgage and interest rates are tied to China's purchase of US securities.

Global China

The idea of "global China" underscores China's new gravity and signals that it has grabbed the world's attention by opening its door to the forces of globalization and connecting to supply chains, production networks, and foreign investment with both regional and global reach. The product and beneficiary of a period of intensive globalization, it serves as a model that other developing economies are scrambling to replicate or follow. If Japan once led a formation of flying geese in Eastern Asia, China is provoking a buffalo charge that extends across Asia and into emerging markets around the world.

China has become part of the global economy at the same time that it is changing it. In the course of a generation, it has emerged as the shop floor of the world by crafting a production system that fuses high-end technology with low-wage, labour-intensive activity, cut-throat domestic competition, a reliable, docile, and capable industrial work force, utilization of huge sums of foreign investment and technology, and the new appetites of a billion domestic consumers. The historical parallel that best captures the scale and implications of this economic transformation is the emergence of American industrial capacity a century ago.

The factoids are arresting. China has achieved average annual growth rates of more than nine percent over 25 years. Currently, it is Canada's second largest trading partner. It is poised to overtake Mexico to be the United States' second largest trading partner, and may well surpass Canada as the largest by the end of this decade. China generates 13 percent of world economic output in purchasing parity terms, second only to the United States; is the world's largest consumer of commodities including steel, copper, coal, and cement, and is the second biggest consumer of oil after the United States. It is also the world's third largest trading country, accounting for six percent of the world's total,

received in excess of $60 billion in foreign direct investment (FDI) in 2005 and its total accumulated inward FDI in the past 20 years is about $610 billion. China holds more than US$750 billion in foreign currency reserves and some $224 billion in US Treasuries, making it the second largest creditor to the United States.

China is the leading producer of household electronics, toys, clothing, and textiles, and is quickly becoming a key producer of component parts and intermediate goods that are essential to increasingly refined supply chains in which research and development, software development, physical production, and after-sales service are geographically dispersed but precisely integrated. And it is quickly moving into higher-end assembly and export including trucks, aircraft, ships, telecommunication equipment, and machinery.

Paralleling its economic capacity, China has become more self-confident, more sophisticated, more assertive, and frequently more constructive in international institutions, including the UN and the World Trade Organization that deal with issues ranging from economics and trade policy to non-proliferation, chemical and biological weapons, missile technology control, export control, arms control and disarmament issues, pandemics, terrorism, and trans-national crime. Regionally, Beijing in the last decade has moved quickly from a defensive presence to active participation and now leadership in groups including the Asia-Pacific Economic Cooperation, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Regional Forum, the ASEAN + 3, and the East Asia Summit processes. It has created the Shanghai Cooperation Organization and is hosting the Six Party Talks focusing on the North Korean nuclear issue. With this has come a reputation for "soft power" that at once reassures its neighbours and increases its long-term influence.

The idea of "global China" underscores China's new gravity and signals that it has grabbed the world's attention by opening its door to the forces of globalization...

Decisions made by China's government – and by its consumers – have enormous impact beyond its borders, including in Canada.

Canadian Reactions

In Canada, as elsewhere, these new realities have excited various emotions including admiration and awe, anxiety and fear. An Ipsos-Reid poll in April 2005 found that about 60 percent of Canadians do not see China's emergence as a threat to world peace even though about 40 percent believe China "will soon dominate the world." Forty-five percent of Canadians indicated they were concerned about the level of Chinese investment in Canada, 51 percent said that China is a serious threat to jobs in Canada, yet 61 percent see China's economic development as an opportunity, and 68 percent see expanding trade relations with China as a good idea, because it helps reduce trade dependence on the United States (Ipsos-Reid, 2005). A poll by the Asia Pacific Foundation of Canada in May 2004 revealed that only 24 percent of respondents felt the Chinese economy was more of a threat than an opportunity.

Corporate Canada is coming to understand that the challenge posed by China is much deeper than short-term trade and investment matters. Canadian manufacturers are caught in the pincers of competing with the dread "China price" at the same time the cost of their inputs are rising, because of Chinese demand. Canada is losing manufacturing jobs. To survive, manufacturers need to compete with Chinese producers at the same time that they co-operate with them in benefiting from supply chain innovation.

Businesses have been scrambling to devise strategies to take advantage of opportunities afforded by global China or to protect themselves against the competitive pressures it brings to bear. The Canadian media are abuzz with China-related stories. The CBC opens a bureau in Shanghai. Canadian educational institutions scramble to recruit more Chinese students (there are now estimated to be 55,000 in the country) and create new kinds of programs to connect Canadian and Chinese universities (Holroyd, 2006). Provincial and municipal leaders travel to China in unprecedented numbers.

Policy Responses

The previous federal government went some distance down the path in formulating a comprehensive Canadian strategy for dealing with a global

China. Diagnostically, its international policy statement noted that China is "poised to become the most important national economy in the 21st century" and "is at the heart of regional and global supply chains that are vital to the Canadian and world economy" (Canada, 2005).

Putting Chinese dumplings and American apple pie on the same Canadian menu is a daunting task, intellectually and politically.

Diplomatically, it pursued the same path as its predecessors in building relationships via high-level visits and contacts. It expanded the size of the Canadian Embassy in Beijing and opened new offices in several Chinese cities. It established intergovernmental strategic working groups with Chinese counterparts on topics including energy, multilateralism, and foreign investment. Bilateral negotiations continue on approved destination status for Chinese tourists wishing to visit Canada and expanded air links.

The strategic partnership with China announced unexpectedly during the visit of Chinese President Hu Jintao in September 2005 raised official relations a notch. The specifics included seven new agreements to deepen co-operation in the areas of transportation, food safety, health sciences, and nuclear energy, and a joint declaration on science and technology that includes a program of collaborative research on climate change and sustainable energy. Ottawa signalled an interest in a deeper commercial relationship as well as a willingness to open Canadian energy markets to Chinese investment on a commercial basis.

The previous federal government also opened free trade negotiations with Korea as part of the same approach for fostering deeper economic connections with Asia. This reflected a calculation that the competitive challenge posed by Korea, and in broader terms by China, would not be handled through raising protectionist barriers, but through restructuring domestic industries to integrate more closely with Asia. The same outlook underpinned Canadian resolve to move toward a comprehensive economic framework with Japan. And it was reflected in the plans for a Pacific gateway strategy to expand Canada's transportation facilities and innovative capacity to connect to dynamic markets in Asia.

These activities amounted to a new chapter in expanding Canadian bilateral connections with China and across the Pacific. But they were not fully integrated with priorities and activities within continental North America and especially Canada's relations with the United States. Putting Chinese dumplings and American apple pie on the same Canadian menu is a daunting task, intellectually and politically.

China is not an alternative to the American market. Nor are Canadian and Chinese values likely to converge in any significant way. For reasons of history and values, there are limits to Sino-Canadian co-operation as is made clear by simply invoking words like human rights, Falun Gong, Tiananmen, Tibet, or Taiwan.

But, it is equally illusory to think that our commercial and political relations within North America and what has been called "the Anglo-sphere" will be unaffected by our interactions with a global China. The American market and cross-border transfers are our geographic destiny. Yet the way goods and services are produced, their connection to global supply chains, and their value to Canadians increasingly will be influenced by China and Asia.

Putting China and North America on the same page in Canadian thinking will need work in three areas. The first is the competitive challenge raised by Chinese export capacity. North American integration can either be conceived as a platform for increasing productivity and competitiveness or, alternatively, as an instrument for insulating or protecting the continent from Asian competition. The North American Free Trade Agreement will have to be made stronger or will become irrelevant in the surge of trans-Pacific trade and investment that includes Canada, Mexico, and the United States expanding their bilateral free trade agreements with Asian countries.

The challenge is how to structure production such that the higher-value added aspects remain within North America and the connection to China is part of a platform for production for end markets in North America, Asia,

and around the world. The implications of these new realities hit hardest in the automotive sector where parts manufacturers are already shifting production to China even as assemblers tend to favour various forms of protection. The competitive pressures repeat in virtually every manufacturing sector including textiles, furniture, and machinery, and even in agricultural products including apples. Conversely, the Chinese demand for energy and natural resources including minerals, and timber, is opening enormous export markets and increasing prices for Canadian producers.

The second is in the energy sector where aspirations to an integrated North American energy market collide with increasing Chinese and Asian demand for oil. The promise extended to China as part of the strategic partnership bargain collides with views in some quarters in the United States that Canadian energy is a strategic North American asset and part of an intra-North American integration scheme.

The third is in transportation infrastructure, and port and border security. As the volume of trans-Pacific flows of goods, services, and people (legal and illegal) increases, pressures will rise on facilities and resources that connect Canada and the United States. The infrastructure investments in the Pacific Gateway aim to open a wider door for flows between Canada and China, and between China and the United States. Whether Canada and the United States maintain separate facilities, move to closer integration of inspection services, or eventually move to a common security perimeter, there will be substantially more pressure to harmonize rules and procedures in areas including visas, refugee claims, and container security.

Issues for the Federal Government

The new federal government has not yet enunciated a comprehensive foreign policy or a specific approach to Asia in general or China in particular. Foreign policy was scarcely mentioned in the election campaign and is not part of the Government's five priorities. However, six months into the Government's mandate there are some straws in the wind that suggest aspects of continuity with the previous government's approach to China as well as the possibility of some radical departures.

The lines of continuity include maintaining a financial and legislative commitment to the Pacific gateway concept, albeit with a narrower focus on transportation infrastructure; resisting protectionist measures against Chinese exports in areas including bicycles and barbecues and pursuing bilateral free trade agreements with Asian countries; framing North American integration as a means of competing in global supply chains rather than a way of resisting them; and keeping the door open to large-scale immigration including from China.

There are at least four areas where a significantly different approach may well be developing. First, Prime Minister Harper has not yet built the personal relationships with Chinese leaders that have been a distinctive feature of the approach of successive prime ministers since diplomatic relations were established in 1970. The tone of the relationship is changing and there is diminished support for the concept of a strategic partnership with China. Instead, the democracies of Asia, especially Japan and India, may well receive more diplomatic and prime ministerial attention, a significant re-ordering of priorities.

Second, there may be less enthusiasm for promoting Chinese investment in Canada, especially in the energy sector. China's accumulated FDI in Canada amounted to $220 million in 2004 with an inflow in 2005 of an additional $130 million. This is less than 0.15 percent of total FDI stock in Canada. The total Chinese investment in Canada was less than three percent of China's total outward flow. The current levels are low, but have the potential to rise quickly and dramatically if encouraged. It is not clear if this is likely to happen.

Third, new primacy is being attached to traditional alliances and partners, with the themes of democratic commonalities and democracy promotion receiving more attention. This is a conscious shift beyond support for human rights and good governance. Conservative backbenchers and parliamentary staffers already echo voices in the United States calling for more robust instruments to promote democracy globally and in China in particular. A parallel idea in some US think-tanks is deeper co-operation among Pacific democracies, possibly including the creation of some kind of alliance of the democracies or an Asian equivalent of NATO. China is unlikely to be a member and in some formulations is the target.

Fourth, there are voices supporting a recalibration of the content and tone

of Canada's political relations with Taiwan. The Government has already adopted a new position on Taiwan's participation in the World Health Organization. In some quarters there is agitation for putting Taiwan and China on more equal footing in Canadian policy and adjusting our One China policy.

These inclinations and measures have not yet been codified in a new policy framework or statement. And they may well be modified in the months to come. But they do seem to reflect a vanguard calculation that, first, strong economic relations with China can be insulated from a cooler political relationship and, second, that rather than keeping one eye on China and a second on relations with the United States, the new approach will be to see China through the lens of our primary relationship with the United States.

Another possibility is that the new federal government will embrace an Australian-style approach that includes strong support for the United States simultaneous with an independent and vigorous political and economic involvement in Asia and especially China. The choice of approach, and priorities, hangs in the balance.

Remaking Canada?

The emergence of a dynamic Asia is already having an impact on the political economy of Canada. The recent prosperity seen in higher growth rates in Western Canada is in part driven by Asian imports of natural resources and the increase in commodity prices fuelled by Asian demand. British Columbia and Alberta are trading almost as many goods with Asia by value as the rest of the country combined. The trans-Pacific container flow that means jobs and opportunities in Western Canada is part of the same process that, at least in the short term, means the loss of jobs in Central Canada. Certainly, the wrenching costs of adjustment are greater in the manufacturing heartland of Ontario and Quebec.

A legion of Sino-skeptics feel that China will be unable to sustain its rate of growth and that it faces a myriad of domestic and external problems that will slow or reverse its global rise. They may well be right. But it would be very difficult to base Canada's domestic and foreign policies on the prediction that China's influence will decrease. Any government in Ottawa will face the reality that China is far more important than simply being a trade partner and that the road to solving virtually every global issue from climate change through to human security and the future of the Doha round runs through Beijing.

Note

1 Reprinted in abridged and modified form from Evans (2006). Paul Evans is Co-CEO of the Asia Pacific Foundation of Canada on secondment from the University of British Columbia. The views expressed are his own.

BOOKMARK

The Ambition Gap

In his book, *The World Is Flat,* Thomas Friedman, columnist for the *New York Times,* demonstrates the ways in which globalization has changed the way companies do business. He identifies the challenges the developed world will face as the race to the top intensifies with the rise of China and India, as well as other developing countries.

Excerpt

"One cannot stress enough: Young Chinese, Indians, and Poles are not racing us to the bottom. They are racing us to the top. They do not want to work for us; they don't even want to be us. They want to dominate us – in the sense that they want to be creating the companies of the future that people all over the world will admire and clamor to work for. They are in no way content with where they have come so far."

Thomas L. Friedman. 2005. *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century.* New York: Farra, Straus and Giroux.

Promoting the Sector Council Approach of Employment Policy in China

Yan Hao Ph.D.
Senior Research Fellow
Institute of Economic Research
National Development and Reform Commission
People's Republic of China

Editor's Note

This article is a summary of the Canadian International Development Agency-sponsored project report, *Policy Framework for Promoting the Sectoral Council Approach of Employment Policy in China*. The project explored and assessed employment policy priorities in China in an era of reform and globalization, and considered the adoption of a sector council approach in this context, drawing on Canadian experience and expertise.

China's Labour Market, Employment Policy, and Emerging Challenges in the Era of Reform and Globalization

Reform and Globalization

China is the largest developing country in the world *and* the largest economy in transition from central planning to a market economy. Since the late 1970s, the Chinese government has adopted a series of reform measures in two major areas: internally, the transformation from a planned economy to a market economy and, externally, from a closed economy to an open economy.

Undeniably, great achievements have been made over the last two decades, judged by key economic and social indicators. Official statistics show, for example, that China's gross domestic product (GDP) grew annually by nine percent on average between 1979 and 2004. The growth rate is estimated to have reached 10 percent in 2005. The market mechanism plays an increasingly decisive role in allocating resources, capital, and labour.

At the end of 2001, China regained its full membership in the World Trade Organization (WTO) after 13 years of arduous negotiations. Being the third largest trader in the world since 2004, China's economy is now closely integrated with the world economy. In 2005, China's foreign trade is expected to have hit a record US$1,400 billion, with a surplus of US$90 billion.[1] In 2004, China attracted a total of US$61 billion foreign direct investment – number one in developing countries and third in the world following the United States and United Kingdom.[2]

Labour Force

China is the most populous country in the world, with a population of 1.3 billion. At the end of 2004, China's total labour force stood at 752 million. This huge force is considered a heavy burden to the economy as well as a competitive resource, depending on how it can be used effectively and efficiently. According to a 2003 estimate, China's total labour participation rate stood at 76.2 percent. Of the total labour force, 46.9 percent worked in primary industry. The secondary and tertiary industries accounted for 22.5 and 30.6 percent of the labour force respectively.[3] Compared with other developing countries, the proportion in the tertiary industry is considered relatively small.

Labour Market and Employment Policies

In the old system of central planning, labour was not considered a resource, and employment was subject to government plans. Every able-bodied person, at least in urban areas, could be assigned a job and hold it for life until retirement. The assigned job has two marked features: fixed wage/salary and little mobility. The idea of central planning was abandoned by the Chinese government when it adopted a series of market-oriented reform measures in the late 1970s. The reform of the employment system and the creation of a labour market are thought to be part of the efforts to establish a complete market system in China. In the market system, labour, like other productive elements,

such as land and capital, is allocated through market mechanisms, instead of government plans, for better economic gains. Nevertheless, there is a price to pay in equity, since people might lose their jobs or income due to market selection. The government's current employment policy stresses three principles: individuals choose jobs by their free will, the market allocates labour as a resource for better results, and the government promotes employment through sound policy making and quality services. Four major measures have been adopted to facilitate the labour market reform: the introduction of a labour contract system, the reform of social insurance programs, the reform of the household registration system, and the promotion of employment services and job training programs.

Emerging Challenges

One unwanted side effect of the reform is the emergence of massive unemployment, particularly in urban areas. Although the official urban unemployment rate looks rather low at around four percent, the number of people affected is very large, up to 40 million according to some estimates. Most of them were laid off from unprofitable state-owned enterprises (SOEs). The problem is particularly serious in the old industrial bases like northeast China and in the so-called sunset sectors like mining, textiles, and machine building. Older workers, those with poor education or low skill qualifications, and women are more likely to be laid off work. In addition to city dwellers who lost their jobs, there are as many as 100 million labour migrants from rural areas competing for jobs.

The impact of China's WTO entry on the labour market is mixed. As for opportunities, the WTO entry will facilitate China's integration with the world economy, which provides a gateway for the Chinese economy to maintain fast and steady growth over a long period. The WTO entry will facilitate the process of establishing a functioning market system in China, including the labour market. For the long run, faster economic growth will certainly boost employment. If the GDP grows by three percent annually, as many as 12 million new jobs will be created. As for challenges, many inefficient and obsolete Chinese firms might be out-performed by foreign competition, leading to massive job cuts in the short run, up to 20 million according to some estimates. Also, the current level of qualification and skills of the work force cannot meet the rising requirements of globalization and modernization.

China is the largest developing country in the world and the largest economy in transition from central planning to a market economy.

To achieve better economic returns, China obviously needs a large qualified labour force. Current statistics show that the overall level of education and qualification of the work force is still low. For example, the average urban worker had 12.2 years of education; rural workers had 7.7 years of schooling in 2002. A 2004 survey by the labour ministry found that in 40 cities less than four percent of the urban work force fell into the skills category of technician and senior technician, compared with the industry's need of at least 14 percent.

Boosting Vocational Education and Skill Training as a Key Government Response

Massive unemployment is considered a threat to economic growth and social stability. To build a harmonious society, the Chinese government gives top priority in its 11th five-year plan (2006-2010) to job generation and employment development. Labour departments at various levels have adopted many measures to promote employment, including the introduction of various employment services and training programs. At the second national meeting on re-employment in Beijing in 2002, four major policies were announced to boost re-employment. As a follow-up activity, a national meeting was held later that year to promote vocational education and skill training.

Recent evidence shows that many programs have produced satisfactory results. For example, a special "training 10 million in three years" project was introduced between 1998 and 2000. As many as 13 million unemployed workers benefited from the project by taking various skills training courses, and 60 percent found a job within six months after completion. The second round of the project started in 2001. At the same time, a business start-up project with special emphasis on entrepreneurial skills was introduced in 30 large cities. People who finish the course successfully are entitled to a micro-credit program, designed to help catalyze and support business start-ups.

Canadian Experience in the Sector Council Approach of Employment Policy

The Relevance of Canadian Experience to China

Being one of the most industrialized countries in the world, Canada has a labour market that differs substantially from that of China, in terms of size, structure, maturity, and external environment. Canada's economic and labour market transition in the context of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) provides parallels to China's entry into the WTO in the way governments and industries have responded. The scope of Canada's skills and learning and innovation agendas, and the more recent Workplace Skills Strategy, reflect the ongoing need for development and adaptation to this more competitive, globalized economic environment. Building and sustaining a competitive advantage in the face of the rapidly evolving, knowledge-intensive economy requires a foundation of skilled human resources, technological innovation, and a culture of continual learning. The key policy challenges in Canada in this context are the same as those of concern in China. An important initiative developed by Human Resources Development Canada (HRDC) to address these issues has been the sectoral partnerships approach.

The Sector Council Approach

In Canada, it is widely understood that labour markets must function with increasing effectiveness in response to the new economic environment. No single player in the labour market or economy is capable of creating conditions and an environment that promotes and sustains opportunities for human capital development. This challenge can only be achieved through a co-operative effort – a strategic alliance of all the players – individuals, employers, corporate leaders, labour, government, and educators. In the early 1990s, the Government of Canada initiated the sector council approach to provide focus and an institutional means by which industry can achieve a range of skills development goals in an evolving labour market environment. Three components define the sector council approach:

- Companies, managers and workers providing common products, services, or technologies come together on a voluntary basis to explore common concerns related to human resource development, and to identify possible solutions through diagnostic sector studies.
- A strategic management framework identifies the current and future requirements for human resource development and provides recommendations for collective action that will enable the sector to become more globally competitive.
- Stakeholders may choose to establish a permanent structure (a sector council) to address these human resource issues on a sustained basis, continually responsive to changing economic and labour market circumstances.

Human Resources and Social Development Canada (HRSDC) facilitates and supports the bringing together of industry partners – business, workers, and learning institutions – to examine collectively and then act on human resource issues and skills challenges facing particular sectors. Partners first conduct diagnostic studies that identify shared human resources and skills development issues in a sector. Sector councils are then established, governed by representative boards of industry stakeholders that provide firms with the institutional capacity to address the issues identified in a collective and collaborative manner. Sector councils focus the attention and commitment of employers, workers, educators, and governments on human-resource issues of common concern and enable sector partners to pool resources in developing and implementing solutions to address them.

Industrial Associations and Work-Force Development in China

Industrial Associations in China

Currently, the concept of the sector council as known in Canada is yet to be introduced into China. The most comparable organizations we can find now are the industrial councils and associations. During the central planning era when all enterprises were government controlled, industrial associations were almost non-existent. Since the early 1980s, however, industrial associations have mushroomed as a result of market-oriented reform. In China, industrial associations usually fall into two categories: associations directly sponsored by the government and associations independently organized by the industry under government guidance. Many industrial associations in the first category are actually former ministries downgraded in the late 1990s as part

of the government's decentralization and streamlining efforts. Industrial associations in the second category are non-profit institutions organized voluntarily by economic entities in a specific sector/trade. According to 2002 statistics, as many as 39,149 national and local associations had registered officially. Industrial associations now play an increasingly important role in boosting economic development in China.

Work-Force Development in China

The Chinese government always attaches importance to work-force development as an effective way to raise the productivity and competitiveness of China's labour force to meet the challenge of globalization and the knowledge-based economy. As a major policy, a law on vocational education was approved by the National Congress and went into effect in 1996. In 1999, a labour preparatory system was introduced by the State Council requiring that all young people take proper vocational education or skills training courses before entering the labour force. In China, vocational education and skills training are administered by different government departments at both national and local levels, although the two areas are closely interrelated. Vocational education is considered part of the formal education system and administered by the Ministry of Education. It refers primarily to formal and long-term (one to three years) specialized education targeting young people yet to enter the labour force. Administered by the Ministry of Labour (renamed as the Ministry of Labour and Social Security in 2002), skills training does not belong to the formal (one year) specialized training courses targeting employed or unemployed people. The Ministry of Labour is also responsible for developing China's occupational classification system and the corresponding occupational standards. Based on these standards, the Ministry provides, through its agencies at various levels, skill testing and certification services.

Recommendations for Promoting the Sector Council Approach of Employment Policy in China

In China, a sound employment policy should be effective in tackling the massive unemployment and layoffs in the short term, but also in fostering a work force competitive enough to face the challenge of globalization and the knowledge-based economy in the long run. Canada's experience with sector councils is valuable for China in formulating its own strategy of industrial association development as part of employment policy in the future. The following recommendations are put forward in this regard.

Formulate and Implement Work-Force Development Law

Currently, China has a law regulating vocational education in the formal education system. It is not sufficient to cover the full range of work-force development issues. Therefore, the National People's Congress needs to speed up drafting a special law on work-force development and skill training, as a complement or an amendment to the existing vocational education law. With this law, the position and role of work-force development in China's economic development should be stipulated, and a promotion policy set up.

Enhance Co-ordination and Co-operation in Work-Force Development at the Ministerial Level

In China, work-force development is administered by both the Ministry of Education and the Ministry of Labour. To introduce the sector council approach, the Ministry of Civil Affairs oversees the registration and operation of industrial associations. It is suggested that an inter-ministerial task force or working group be set up under the State Council to co-ordinate all work-force development efforts between key stakeholders. Close co-operation is required between the Department of Vocational and Adult Education of the Ministry of Education and the Department of Employment and Training of the Ministry of Labour in areas like policy making, strategic planning, curriculum development, standardization and certification, monitoring, and supervision.

Prioritize Work-Force Development in Employment Policy

In recent years, the government's employment policy has focused on measures to solve massive unemployment triggered by state-owned enterprise reform. Skill training is considered in most cases just an instrument to help laid-off workers get re-employed. Employment policy should be more strategic and responsive, ensuring that industry can anticipate and prepare for the skill needs of workers and employers, upgrading the work force to raise China's productivity and competitiveness on the world market. Therefore, work-force skills

development should be given more importance in employment policy. Continuous education and training should target the unemployed as well as the employed, the would-be employed, and the self-employed.

Raise the Awareness of Work-Force Development in the Industry

The Chinese government is very much concerned about the continuous upgrading of the work force in terms of professional and skills qualifications. However, government concern has not always been matched by a positive or active response from industry. There might be two reasons for industry not attaching sufficient importance to work-force development. First, one of the fastest growing sectors in China is the export-oriented manufacturing industry, as we often hear that China is going to become the workshop of the world. Unlike Canada, which relies on high-tech products for export (in addition to raw materials), China mostly exports mass-produced, down-market, low-tech, and labour-intensive products that do not need advanced technology and well-developed skills. As long as products still find a market, domestically or internationally, Chinese managers do not feel an urgent need to upgrade their products and, hence, their work force. Second, unlike Canada where labour shortages often occur, China faces a persistent oversupply of labour. It seems that managers can always find somebody in the labour market with the required professional or skill qualifications. Therefore, it becomes a personal responsibility for employees or job seekers to raise their own professional or skill level through training, to find or hold a job. It is, in many respects, a buyers market. Industry does not have to pay too much attention to and invest in training the work force.

To promote work-force skills development in general and the sector council approach in particular, it is suggested that special efforts be made, under the leadership of the proposed State Council task force on work-force development, to raise the awareness of work-force development in the industry according to the following steps:

- a national advocacy and communication plan;
- national and international conferences, seminars, and workshops;
- books, special reports, advocacy pamphlets, and posters; and
- advocacy via mass media and the Internet.

Strengthen the Role of Industrial Associations in Work-Force Development

In China, many industrial associations have functions similar to the sector councils in Canada, such as training and capacity building of the work force. However, they are yet to have a more complete understanding that the qualification and skill level of the work force can be a decisive factor in taking an upper hand in market competition. As a result, training and capacity have not always been given top priority. More often, association workers are preoccupied by urgent issues, such as helping member companies get access to bank loans, exploring new markets, solving disputes with consumers, clarifying misunderstandings with law enforcement, settling lawsuits with foreign partners or competitors, and so on. Based on the Canadian experience with sector councils, it is recommended that the role of industrial associations in work-force development be strengthened.

No single player in the labour market or economy is capable of creating conditions and an environment that promotes and sustains opportunities for human capital development. This challenge can only be achieved through a co-operative effort – a strategic alliance of all the players – individuals, employers, corporate leaders, labour, government, and educators.

Consolidate the Industrial Association's Responsibility in Work-Force Development

Industry is urged to come to a consensus that work-force development is important in raising productivity and competitiveness. To translate consensus into action, industrial associations should take more responsibility for work-force development promotion and make it a major focus. Under the supervision of industry representatives, industrial associations are responsible for formulating strategies and plans, developing occupational standards,

providing training courses in association with other education and training institutions, organizing examinations and skill testing, and issuing certificates.

Strengthen Co-ordination Between Relevant Ministries and Departments

At present, the Ministry of Labour is in charge of most work-force development activities in China, ranging from policy making, standard setting, curriculum development, training program organization to skill testing and certification. Policy making is carried out largely by the Department of Employment and Training of the Ministry, while employment development programs are managed mainly by the China Guidance Centre for Employment Training (OSTA), one of the Ministry's many affiliates. On the other hand, industrial associations are considered independent social organizations or entities supervised by the Ministry of Civil Affairs. Officially, the Ministry of Labour has limited influence on the daily operation of industrial organizations. As mentioned above, there are now nearly 40,000 industrial associations in China covering a wide range of sectors and trades at both the national and local levels. Obviously, it is difficult for the Labour Ministry alone to handle all their needs in work-force development. Therefore, close co-operation is needed between the two ministries and between the Labour Ministry and various industrial associations. With a special division, the Division of Industrial Association Co-ordination, being set up in 2000, the OSTA has already strengthened its co-operation with industrial organizations in areas like formulating state occupational standards, developing training programs, and organizing skill testing and certification.

Provide Necessary Technical and Financial Assistance to Industrial Associations

As former ministries, the government associations remain very powerful, and well established in terms of finance and personnel. For them to attach more importance to work-force development, a significant organizational culture change is required. In contrast, the situation faced by independent associations is mixed. Some are quite well endowed financially and technically, mostly in large profitable sectors like information technology and telecommunications, while others have limited resources at their disposal. For the poorly equipped associations, additional technical and financial assistance is needed in areas such as organization and management if they are to promote work-force development. As the Canadian experience shows, the Labour Ministry can play a leading role in this respect, by setting up a special department in association with the Ministry of Civil Affairs. This department could be authorized to provide qualified associations with necessary financial and technical aid, within its budget and capacity.

Notes

1 《中国对外贸易形势报告(2005年秋季)》蓝皮书，商务部，2005年10月28日。

2 《2005年世界投资报告》，UNCTD。

3 《2004年度劳动和社会保障事业发展统计公报》，劳动和社会保障部，2005年5月19日。

* These are references published in Chinese.

Selling to the United States
Is China's Rise Canada's Loss?

Gary Sawchuk
Senior Policy Research Officer
Policy Research Initiative
Government of Canada

David Yerger
Professor
Indiana University of Pennsylvania

Editor's Note

This article highlights findings of a PRI working paper, *With Whom Does Canada Compete in the US Marketplace: Consequences of China's Export Growth and Shifting US Import-Market Shares* (2006), and is part of the PRI's ongoing research on key issues related to North American Linkages. Future PRI research by the authors will examine the Canadian and provincial impacts of China's rapid rise in exports destined to Canadian domestic markets. This will permit further insightful comparisons with respect to the rising importance to Canada of China's exports to the United States, Canadian, and overall North American marketplaces.

Canada's economic prosperity and standard of living depend on Canada's success as a trading nation. Indeed, Canada is one of the most open countries in the world, with a trade to gross domestic product (GDP) ratio that is among the highest in the industrialized world – about 72 percent in 2004. However, for all its openness, Canada is actually very dependent on the US market. In 2004, exports to the United States accounted for 79 percent of total Canadian exports. Canada, in turn, has been the major supplier of imports to the United States. With so much riding on the US market, it has been a matter of current debate whether Canada should prioritize and build on US markets or look to other markets. But a more relevant question might be whether Canada can even keep its pre-eminent position in the US marketplace in the face of new challenges from the East.

In recent years, the United States has witnessed some rapid shifts in imports, both in terms of volume and their source. In addition, there has been considerable variation across industry sectors within the United States in the extent of import growth and shifting market share. The largest changes in US market share have been caused by the recent rapid rise of China's share of US markets. In July 2005, China's monthly sales to the United States edged out Canada's sales for the first time in history.[1]

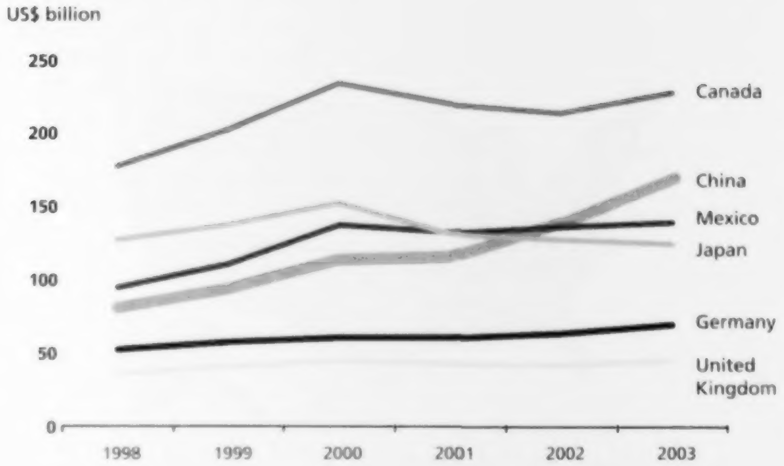
Of course, this does not necessarily mean that China is a significant or growing competitor with Canada in US market sales. What matters is the extent of market overlap at the detailed industry level between Canada and China on their US sales.

Arguably the most commonly held perspective is that any threat from China on Canada's US sales is still a looming future concern, because of differences in Canada and China's key export sectors to the United States. A recent Industry Canada (2005) study pointed out that Canada and China do not compete much in the top 60 percent of Canada's exports to US markets. Consequently, to date, most analysts have focused on what will happen once China achieves substantial US market penetration in sectors key to Canada's US exports, such as motor vehicle parts (for instance, see Asia Pacific Foundation of Canada, 2005).

This focus on the current differences between China and Canada in their key export sectors to the United States, and the appropriate speculation about potential future impacts on Canada from Chinese US market penetration in sectors key to Canada, may be causing analysts to miss the reality that there already exists a significant cumulative effect from a growing Chinese US market share in nearly every non-natural resource industry sector for which Canada exports to the United States. Our analysis, explained in detail in Sawchuk and Yerger (2006), suggests that the "China threat" to Canada's US market share is closer than many think, and that the market overlap between China and Canada in US markets is becoming large enough that Canada needs to consider China as an important competitor on sales to US markets.

We base our conclusions on an analysis of shifting market overlaps based on the Market Overlap Measure, or MOM. The MOM analysis quantifies

FIGURE 1
Recent Changes in US Import Levels



	Share of US Imports		Share of US Market *	
	2003 %	1998-2003 % Change	2003 %	1998-2003 % Change
United States			**74.2**	**-4.9**
Canada	17.3	-1.3	4.5	0.6
China	12.7	4.6	3.3	1.6
Mexico	10.6	0.6	2.7	0.7
Japan	9.4	-3.8	2.4	-0.3
Germany	5.3	-0.2	1.4	0.2
United Kingdom	3.3	-0.4	0.9	0.1
Korea	3.0	0.3	0.8	0.2
Taiwan	2.6	-1.1	0.7	-0.1
France	2.3	-0.3	0.6	0.1
Italy	2.1	-0.3	0.5	0.0

* US imports plus US production for domestic consumption.
Source: Author's calculations based on data from US Bureau of Economic Analysis and US International Trade Commission.

and compares Canada's exposure to China against other nations exporting to the United States and identifies the industry sectors most responsible for Canada's exposure to China on its US sales. The analysis also quantifies the differences across provinces in their exposure to China on US sales.

China: Already a Threat

China's rapid increase in US market penetration is seen in the two left-most data columns of Figure 1 showing US import shares for the top 10 exporters to the United States in 2003. Between 1998 and 2003, China increased its overall US import share by 4.6 percent and surpassed Mexico to become the second leading export supplier after Canada to US markets. Over this same period, Canada's overall share fell by 1.3 percentage points. Only Japan suffered a larger loss of US import share. However, focusing on overall import shares can be misleading, for two reasons. First, it is measuring import, not actual US market shares, so it is possible that Canada is maintaining or even expanding its share of US markets even as its import share falls if US-based production has declined in its home market share. In addition, the aggregate market share values do not account for differences across industry sectors in Canada and China's US sales.

To address each of the above shortcomings, we constructed a data set that matches detailed industry-level US production data with US export and import flow data. The aggregation across all 105 NAIC sectors[2] for each of 200 plus nations that had sales to the United States gives the US Total Market referred to in the two right-most columns in Figure 1.

Moreover, China's gains in US market share have been widespread across industry sectors. For the 105 NAIC sectors having US imports, in 1998 China was the top exporter to the United States in 18 of these sectors and a top five exporter in 49 of the sectors. However, by 2003, China was the top exporter in 27 of the sectors and a top five exporter in 70 of them. As China increasingly establishes itself as a key exporter to US markets in the majority of the non-natural resource based sectors, Canada's exposure to China on its US sales will increase.

New Findings

To assess more accurately Canada's growing exposure to China on its US sales, we compute the MOM statistic between Canada and each of the 200 plus nations (see Figure 2). Our MOM analysis does not refute conventional wisdom. But in providing a more comprehensive treatment of all exports to the United States from all nations, it shows that Canada's exposure to China may already be larger than many believe.

For each reported nation, the MOM statistic can be interpreted as that nation's weighted average market share across the 105 four-digit NAIC sectors where the weights reflect the importance of the sector to Canada as an export market. Specifically, the weight assigned to any given NAIC sector is the percentage share of Canada's US exports in that year from that sector.

Note the still overwhelming importance of US-based production in US markets for Canadian sales, and the significant rate of decline from 1998 to 2003 in the US-based production home market share. In 1998, US-based production accounted for 69.0 percent of the market share in markets important to Canada while Canada's share was 9.7 percent, and the rest of world had a 21.2 percent market share. By 2003, the US share had fallen to 63.7 percent, Canada's share had risen to 10.3 percent, and the rest of world share increased to 26.0 percent.

What Precisely Is MOM? (And What Is Its Usefulness?)

The Market Overlap Measure is a versatile and rigorous new tool for measuring the extent of market overlap between two nations selling in the same national market – analyzed simultaneously across all detailed industry sectors and all nations selling in the market. As such, it is a better tool for monitoring the effects of trade overlap than, say, similarity indices such as the Finger-Kreinin Index, Revealed Comparative Advantage (RCA) indices, or even industry-by-industry market share analyses.

For instance, Similarity Indices can be quite useful for comparing profiles across nations, but these indices suffer a potentially damaging shortcoming when used to analyze one nation's exposure to another nation in its sales to a specified market. Namely, these indices make no adjustment for the absolute size of the market share held by the nations being compared. Likewise, RCA indices can highlight how specialized a country is in its exports, but they are not able to show how exposed these exports are to competition from any other specific country. These concerns are well accounted for by the MOM.

Industry-by-industry market share analyses, on the other hand, must by necessity be ad hoc in nature and in Canada's case would typically focus only on some subset of all the industries for which Canada sells to the United States. However, analyzing each industry independently does not provide any quantifiable accounting of the impact of the breadth of detailed industry-level market share interactions between the two nations, and can underestimate impacts. The MOM is a summative measure of the market overlap between two nations across all industry sectors. As such, it can provide a better identification of key competitors by capturing both the depth and breadth of market overlap, and still be used to highlight the relative importance of individual industry sectors to the market overlap between two nations.

Although our focus with MOM has been on Canada and China's interactions in the US market, the framework can be used in many other settings as pointed out in Sawchuk and Yerger (2006). A complete derivation of the MOM index, and its useful properties, is found in the working paper.

We also see that while Canada slightly increased its average US market share from 1998 to 2003, it failed to maintain its same share of US imports. In 1998, Canada had 31 percent of the non-US share in these markets (9.7/(9.7+21.2)). If Canada had maintained a 31 percent share of US imports over the 1998 to 2003 period, then Canada would have gained 0.31 x (69.0 - 63.7) = 1.6 percent points in average market share from 1998 to 2003 and its 2003 MOM value would have been 9.7 + 1.6 = 11.3 percent rather than its actual

TABLE 1

Who Are Canada's Major Competitors in the Marketplace?

Based on Canada's MOM indices,* sorted on 2003 values

	1998 %	2003 %	Rank 2003	Simulated 2008 %	Rank 2008**
Canada's Market Share	9.7	10.3		10.8	
Canada's Market Exposure to Others	90.3	89.7		10.8	
United States	69.0	63.7	1	60.6	1
Mexico	3.3	4.2	2	4.4	2
Japan	4.2	3.8	3	3.1	4
Germany	2.0	2.4	4	2.0	5
China	0.9	1.8	5	4.0	3
United Kingdom	1.2	1.4	6	1.3	6
Korea	0.6	0.9	7	0.7	10
Venezuela	0.3	0.7	8	1.2	8
France	0.6	0.7	9	–	–
Saudi Arabia	0.3	0.7	10	1.3	7

Note: * Canada's MOM indices focus on US markets in which Canada has sales.
** Nigeria hold 9th place in the simulated 2008 rankings.

10.3 percent. Canada's inability to "hold its own" against non-US suppliers in US markets led to its actual market share in 2003 being 10 percent smaller (10.3 vs. 11.3) than it would have been had it maintained its 1998 market share position.

In an absolute sense, the two nations with the largest gains in average US market share in sectors important to Canada were Mexico and China as both nations increased their MOM values by 0.9 percentage points from 1998 to 2003. On a growth rate basis, however, China had by far the fastest growing market overlap with Canada on sales in US markets. Canada's MOM value for China doubled between 1998 and 2003. By 2003, Mexico, Japan, and Germany were the only non-US nations having larger market overlaps with Canada in the US than does China.

Relative to the other major US trading partners and OECD nations, Canada already has a significant market exposure to China on its sales to US markets. Based on 2003 MOM values, Canada's market overlap with China is already 30 percent larger than its market overlap with the United Kingdom, more than twice its overlap with France, and more than four times its overlap with Italy. Moreover, based on recent trends it seems likely that Canada's market overlap with China will soon surpass that of Germany and if Japan's downward trend continues Canada's overlap with China may pass that of Japan in the next several years.

In sum, the MOM indices indicate that Canada's exposure to China in US markets is larger than one would forecast based solely on a comparison of the most important sectors for exports to the United States for each nation. China's widespread market penetration across most US markets already makes China the fourth most significant non-US supplier to US markets from a Canadian perspective.

Industries Driving Canada's Increased Exposure to China

As demonstrated in Sawchuk and Yerger (2006), the change in any MOM statistic can be decomposed to show the contribution of individual industry sectors to the change in MOM value. In Figure 2 we report the

top 15 industry sector contributors to the near doubling in Canada's China MOM statistic from 1998 to 2003 as shown previously in Table 1. Ignoring the special classifications sector, the furniture and kitchen cabinets sector was the largest contributor to the rise in Canada's China MOM, accounting for 12.4 percent of the total increase in Canada's exposure to China on US sales as measured by the rise in Canada's China MOM value.

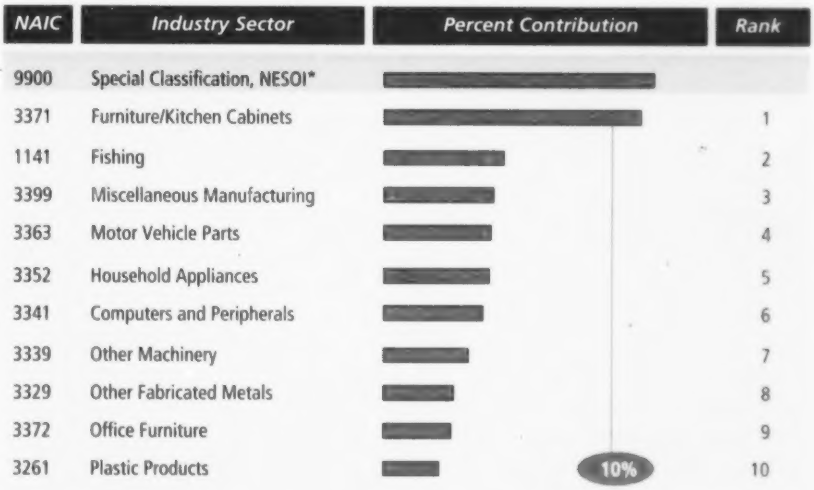
The contribution by sector declines quickly, however, as only four other industry sectors accounted for more than five percent of the rise in Canada's China MOM from 1998 to 2003. The rapid decline in contribution from any one sector provides further evidence that Canada's rising overlap with China in US markets is coming from increased Chinese market share in many industry sectors rather than in just a few US markets which are very important for Canadian sales to the United States. It is this diffused nature of the growing market overlaps between Canada and China in US markets that has made it difficult for observers to appreciate fully how extensive these overlaps already have become.

Also, it is worth noting that although current Chinese motor vehicle parts exports to the United States are well below the levels many industry analysts are forecasting for a few years from now, China's motor vehicle parts sales in US markets already grew enough from 1998 to 2003 to be the fifth largest contributor to Canada's growing market overlap with China. Clearly, if China continues to grow its motor vehicle parts export sector at

FIGURE 2

Competition from China, Faced by Canada, in US Markets

Top 10 Industry Sectors Contributing to Canada's Increased Exposure to China, 1998-2003



Note: * NAICS is able to classify a broad range of economic activities into an extensive 4-digit industry framework. However, not all activities are easily classified, and, as the economy continues to evolve, new types of activities also emerge whose information cannot be properly captured under any of the existing 4-digit NAIC codes. The Special Classification, NAIC 9900, provides overall information on activities 'Not Elsewhere Specified or Included' (NESOI).

rates similar to its growth from 1998 to 2003, then there will be a material increase in Canada's exposure to China and a likely crowding out of some of Canada's motor vehicle parts sales to the United States.

Provincial Variations

We also examined the differences across provinces in their market overlap with China on sales to US markets using the same methodology. We found considerable variation across provinces in their market overlap exposure to China (see Figure 3). For each province, the importance of its market overlap with China is highlighted by ranking its 2003 China MOM value against all other foreign countries. In addition, China's fraction of the total market share held by non-Canadian exports to the United States in 2003 is reported.

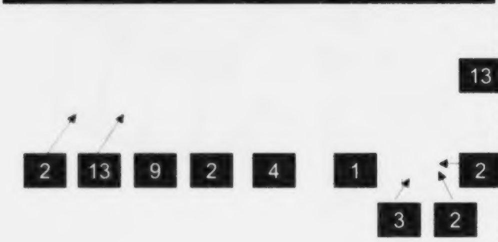
From Figure 3, it is clear that Quebec is more exposed to competition from China on its sales to US markets than is any other province. China has the largest market share of all other countries exporting to US markets important to Quebec, accounting for nearly 15 percent of non-Canadian US export sales in sectors key to Quebec. Quebec's exposure to China is more than 40 percent greater than is Ontario's measured exposure. For the remaining provinces, China has the

FIGURE 3

Competition from China, Faced by Provinces, in US Markets

China's Rank and Share among Foreign Country Sales in US Markets, 2003

China's Rank



China's Share

Quebec	14.9%
Prince Edward Island	11.3%
British Columbia	10.8%
Manitoba	10.7%
Nova Scotia	9.8%
Ontario	8.5%
New Brunswick	6.3%
Newfoundland and Labrador	2.8%
Saskatchewan	2.7%
Alberta	1.6%

second largest market overlap exposure among non-Canadian exports to US markets for four of them: Prince Edward Island, British Columbia, Manitoba, and Nova Scotia where the fraction of non-Canadian US export sales accounted for by China ranges from 9.8 percent to 11.3 percent.

The provincial measures of market overlap with China are appreciably lower for the other provinces, and no simple geographic rule can explain the provincial variations. For example, China accounts for four times the market overlap with Manitoba as it does with neighbouring Saskatchewan (10.7 percent of the non-Canadian US exports share versus a 2.7 percent share) while representing more than three times the market overlap with Nova Scotia as it does with Newfoundland and Labrador (9.8 percent versus 2.7 percent). The provincial China MOM values indicate that the Canadian adjustment costs associated with China's rising share of US markets will be unevenly distributed across Canada, and that Quebec is likely to experience more China-induced industry-sector reallocations than the other provinces.

To better understand the causes of differences across provinces in their market overlap with China, each province's 2003 China MOM value was decomposed into its contribution by NAIC industry sector. Each province's exposure to China is found to be more concentrated in the top few industry sectors than is true for the national data; and there is significant diversity across provinces in the industry sector sources of their market overlap exposure to China. The fraction of a province's 2003 China exposure accounted for by its top two industry sectors ranged from a low of 20.4 percent of its total market overlap with China for British Columbia to a high of 68.0 percent for Newfoundland and Labrador. In total, 10 different sectors rank either first or second in importance of contribution across the 10 provincial China MOM values, and 41 different sectors are contained across the provinces' top 10 industry sector contributors to the China MOM. This diversity highlights the impact of China's increasing US market penetration across most industry sectors.

For Quebec, one quarter of its 2003 China MOM value is attributable to market overlaps with China in US markets for miscellaneous manufacturing and household and institutional furniture and kitchen cabinet manufacturing. Fully one half of Quebec's total market overlap exposure with China can be accounted for by also including cut and sew cloth manufacturing, semiconductor and other electronic component manufacturing, household appliance manufacturing, and footwear manufacturing.

What Does the Future Hold?

To get a sense of what is potentially in store for Canada, we conducted a simple simulation exercise (Table 1), assuming that each US home market grows (or shrinks) by the same percentage amount from 2003 to 2008 as it did from 1998 to 2003. Next, for each NAIC sector, it is assumed that each nation's market share changes by the same percentage amount from 2003 to 2008 as it did from 1998 to 2003. If the resultant sum of market shares for a sector does not equal 1.0, then each nation's market share is given the same proportional adjustment needed to make the summed market shares = 1.0. Once these simulated market shares are estimated for each sector across all nations, then the simulated MOM values can be computed.

We are not claiming that this simulation is the most likely outcome and acknowledge that at some point the deterioration in the US trade balance will have to halt. At that point, further decreases in US-based production's home market share in many sectors will stop. Nonetheless, the implications of recent market share trend developments, if continued for several more years, provides useful information regarding the potential magnitudes of changes in Canada's market overlap exposure to China and other nations on its sales in US markets.

Should market share trends of the past several years continue, our simulations indicate that by 2008, Canada's market overlap in US markets with China will be larger than for all other nations except Mexico. Given these trends, there is a good chance that by the end of the decade, Canada's market overlap with China in the United States will exceed that of all other foreign nations. Canada's market overlap with Japan and Western Europe will decline as China's US market penetration increases.

Concluding Thoughts

So, how much does China matter as a competitor with Canada on sales to US markets? Our MOM analysis suggests several responses to this important question. First and foremost, we must keep in mind that however quickly China's US market share positions may be growing, US-based production remains by far the dominant supplier of those US markets important to Canada for its US sales. Canada's cost competitiveness position vis-à-vis the United States will remain the most important pair-wise comparison for Canada in determining its US market shares.

That said, our analysis indicates that China is likely already a more important competitor with Canada on US sales than many analysts believe based on similarity indices and industry-by-industry market share analyses. The cumulative impact of China's widespread US market penetration across many industries by 2003, an impact hard to quantify without the MOM framework, led to Canada's market overlap with China exceeding all other nations exporting to the US except for Mexico, Japan, and Germany. At the provincial level, our MOM analysis shows that Quebec is likely to suffer larger adjustment costs than the other provinces due to rising Chinese US market shares.

China's rapid pace of US market penetration also makes it quite likely that by the end of this decade Canada's US market overlap with China will have passed Japan and Germany, and possibly Mexico as well. While Canada-China economic integration involves much more than interactions in US markets, including the notable benefits for Canada of increased export sales to China, this one aspect of the relationship has the potential to impose meaningful sectoral adjustment costs on the Canadian economy. As such, it will be important for Canada to watch closely how China's increasing spending on R&D and high-tech output will impact Canadian and provincial-level US-bound exports in the near future.

Notes

1 Statistics Canada (2005). Canada maintains its historical spot in first place as far as annual exports to the United States go, but China's top ranking in July 2005 is still a wake-up call that China has been making rapid in-roads into the US marketplace.

2 The North American Industry Classification System (NAICS) was developed jointly by Canada, the United States and Mexico, and adopted in 1997 to replace the Standard Industrial Classification (SIC) System.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

A Demographic Analysis of the "Peasant-Worker Shortage" Problem

Zheng Zizhen
Director
Institute of Sociology and Population Research
Guangdong Academy of Social Sciences

In 2004, the "peasant-worker shortage"[1] became a hotly contested issue in China. In particular, Guangdong Province, where the shortage is felt most acutely, became the centre of intense debate. This article analyzes the various dimensions of this perceived shortage of migrant workers in Guangdong Province and evaluates the policy implications of these findings.

Demographically, a Peasant-Worker Shortage Does Not Currently Exist in China

The phrase "peasant-worker shortage" has numerous meanings. Typically, it is interpreted in the context of population structure to mean a scarcity of peasant-workers or labourers. As will be seen, however, there is no concrete data supporting such assertions in either China as a whole or in Guangdong Province.

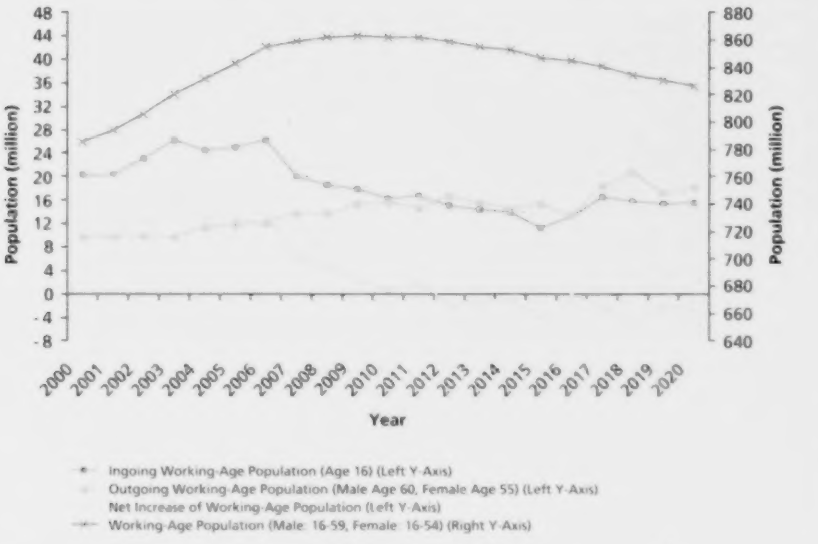
By structuring and combining four indices based on official sources, the current situation and emerging trends of the working-age population resource reserves of both Guangdong and China can be constructed. The annual working-age population of China and of the Guangdong Province registered population, and moving trends of the four indices from 2000 to 2020, have also been computed and forecasted.

The findings (summarized in figures 1 and 2) are based on the following assumptions.

- The starting age of the incoming working-age population has been set at 16.
- The urban retirement age (60 for men, 55 for women) is used to unify the outgoing working-age of both rural and urban populations.
- Each year, populations that deferred employment and seek employment after deferment cancelled each

FIGURE 1

National Registered Working-Age Population Change (2000-2020)



Source: National Bureau of Statistics of China (2002).

other out, so the whole incoming working-age population is considered as seeking employment.

The National Supply of the Working-Age Population

In recent years, job growth in China stood at nine million positions per annum. These new employment opportunities have to respond to the demands of the urban population for employment and address the demand from peasant-workers from rural areas who enter the urban labour market. For a peasant-worker shortage to exist, the number of jobs available would have to exceed the total number of workers from these two groups. These nine million new jobs, however, are insufficient to meet the projected aggregate labour force increase. As shown in Figure 1, between 2000 and 2007, at least 20,000,000 new workers will join the urban labour force each year, with two peaks of 26,247,000 and 26,142,000 in 2003 and 2006 respectively. The number will fall below 20 million in 2008 (18,685,000), but between 2008 and 2020, annual inflows into the working-age population will surpass 15,000,000 in most years. Of specific note, the working-age population reached 24,533,000 in 2004, the year when the peasant-worker shortage debate was at its peak. Therefore, even if the employment opportunity growth rate described above was sustainable at nine million positions per year, it is evident that labour demand will not exceed labour supply for the foreseeable future.

Even if it is assumed that every year employment opportunities surrendered by members of the working-age population who exit the labour force are taken up by incoming people of working-age (such a recovery implies no population urbanization), the annual incoming working-age population will still remain enormous and increase every year, causing net annual increases of the working-age population. Until 2006, the net annual increase in the working-age population exceeded 10 million, reaching 13,972,000 in 2006. Such increases are projected to continue until 2012, when growth will begin to taper off (Figure 1).

In China, for at least the first 20 years of the 21st century, there will be no significant changes in the national supply and demand of the labour force population.

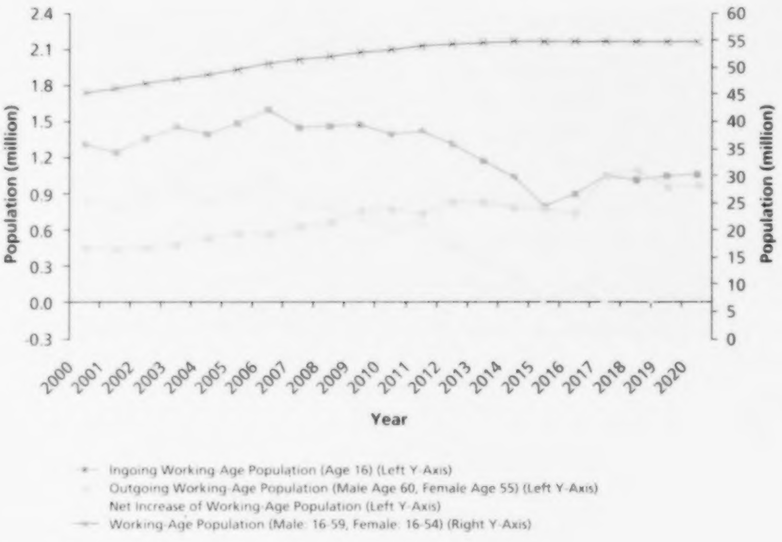
However, this does not necessarily mean that the situation will improve after 2006. After 2012, although the working-age population will no longer be growing at the same rate as before, the aggregate working-age population will still increase until 2020. (Between 2000 and 2020, the working population will increase from 785,368,000 to 825,934,000.) This projected increase takes on a convex shape: it grows rapidly at first to a peak of 862,923,000 in 2009 – nearly 80 million over nine years; then it decreases slowly to 825,934,000 in 2020 – no more than 40 million in 11 years. In short, after 2006, a nine million per year increase in employment opportunities will not satisfy pressures brought about by the ever increasing aggregate working-age population.

The preceding analysis stems from calculations by the author and is in line with opinions from government departments. The Ministry of Labour and Social Security has indicated that more than 24 million workers in urban populations will need employment each year. Currently, only 12 million employment opportunities can be provided every year, of which nine million comes from keeping the economy growing at eight percent per year, and three million comes from attrition. This will leave a shortfall of roughly 12 million jobs.

In summary, the labour supply and demand situation between 2000 and 2020 can be divided into two periods. For the first decade, the huge number of individuals reaching working-age, the rapid growth of the aggregate working-age population and urbanization of rural populations will result in significant employment pressures. During the following decade, annual decreases of the working-age population will reduce the pressure for employment but the sheer size of the aggregate working-age population and continuing urbanization of the rural population will exert pressure for the creation of more jobs. In China, for at least the first 20 years of the 21st century, there will be no significant changes in the national supply and demand of the labour force population; labour redundancies and employment hardship will continue to exist.

These demographic findings cause one to re-evaluate the effects of the family planning policy. The argument that the family policy is one of the reasons for the peasant-worker shortage disregards the facts. Not only do the demographics not indicate a shortage but, it

FIGURE 2
Guangdong Registered Working-Age Population Change (2000-2020)



Source: Population Census Office of Guangdong (2002).

would appear, there are and will continue to be surpluses of labour in the foreseeable future. Were it not for the implementation of the family planning policy, the current labour force population would likely be even larger, resulting in labour redundancy pressures being higher and such situations lasting even longer. From this perspective, the family planning policy is effective in controlling population growth and could conceivably be tailored to reduce the total population, including those of working-age. Nevertheless, if the aim is to decrease the population in China, especially of the working-age population so its quantity aligns with or even undersupplies labour demand and fits within the social and economic development context of China, then this would only be possible after at least the 2040s. Due to the inertia of population growth, the total population of China will keep increasing until 2009, but even then redundancies will continue to exist and there will still not be a shortage for 20 years.

The Labour Supply and Registered Working-Age Population in Guangdong

Figure 2 shows that for the first 20 years of the 21st century, the working-age population and registered populations of Guangdong are projected to have similarities as well as differences with those of the nation.[2] Like the nation as a whole, Guangdong's incoming working-age population will peak in 2006 (1,598,000), the peak year for workers to leave the working-age population will occur in 2018 (1,101,000), and the year of peak net increase for the working-age population is 2006 (1,028,000). The differences are in the growth rate and quantity: national net increases of the working-age population are projected to turn negative in 2012 and continue thereafter; for Guangdong, however, the working-age population is not expected to start shrinking before 2017, and growth in the working-age population is expected to become positive again and to continue to increase after 2019. Another difference is that the national working-age population reaches its peak in 2009 and then decreases slowly, showing a convex shape. In contrast, the working-age population of Guangdong keeps increasing until 2016, reaching the peak (54,888,000), and then levels off.

Realistically, Guangdong should not have any labour employment problems, because the Province has been importing labour from other provinces ever since China adopted the reform and opening-up policies. In recent years, Guangdong has paid considerable attention to employment challenges and has achieved a great deal of success. Aggregate employment opportunities, new urban employment and new rural labour force transfer employment have all increased significantly. Laid-off workers in state-owned enterprises and annual total urban registered unemployment have also decreased significantly.[3] Compared to 2003, the year-end provincial urban registered unemployment

rate in 2004 decreased by 0.2 to 2.7 percent (Populations Census Office of Guangdong, 2005). Nevertheless, about five million peasants are still in need of employment due to migration. The Provincial Land and Resource Management Meeting has pointed out that the per capita cultivated land area in Guangdong is 0.46 mu (unit of area equals to 0.0667 hectares), less than half of the national average (Population Census Office of Guangdong, 2005).

These facts suggest that Guangdong continues to receive workers from other localities while the registered working-age population is underemployed, and rural surpluses of labour within the Province continue to wait for new jobs. Based on the trend of working-age population growth in Guangdong and assuming that Guangdong keeps adding one million new employment opportunities annually (the highest number realistically possible), if the transfer employment rate of the rural labour force and the demand for urbanization by rural populations were included, the labour supply would still exceed demand and Guangdong would still experience serious challenges in employment.

The Peasant-Worker Tide in Guangdong Is Still High

Already it is clear that the most obvious interpretation of the phrase "peasant-worker shortage" is not supported by facts. Another interpretation, however, is that the term refers to the receding peasant-worker tide in Guangdong, or indicates that the flow of the tide has changed direction and no longer flows into Guangdong. As with the previous analysis, however, this is not the case.

Results from the fifth national census in 2000 showed that in that year the population flowing into Guangdong was about 15 million, of which 90 percent were of working age. Population flows into Shenzhen, Dongguan, and Guangzhou had already exceeded 10 million, suggesting that the population in these three cities was enough to represent the aggregate trend of population from other localities in Guangdong, and could serve as a barometer of changes in the population. In 2004, research conducted by Dongguan and Shenzhen government departments and research institutions suggested that individuals from other localities outside of Guangdong Province accounted for over 10 million people in each of the two cities. Since there is no reason to believe that Guangzhou's population growth has changed since 2000, current estimates of population inflows from other provinces exceeding 15 million are credible. Growth of the out-of-province population may become slower, but the total quantity will still be on the rise.

The Essence of the Problem

It is true that labour shortages have occurred in some parts of Guangdong and in some industries; however, as shown by the analyses above, it is unjustifiable to assert that such a phenomenon is a sign of a large-scale decline of peasant-workers in Guangdong, or even a sign of peasant workers migrating to other provinces. According to some investigations, even if there was a shortage of two million peasant-workers in Guangdong, it would still be wrong to conclude that the labour force flows into Guangdong have changed.

Instead, the sources of the labour challenges are to be found elsewhere. The lack of a scientific approach to labour management (such as putting "people first"), industrial restructuring, and upgrades, the labour intensity of many industries, the introduction of a market-oriented labour market, and the low overall educational and skill level of the population are the five factors that contribute to the challenges typically attributed to a shortage of peasant-workers.

The Lack of a People First Approach to Labour Management

Guangdong is the national leader in developing a social security system. According to 2004 year-end statistics, compared to the previous year, participation in a basic pension increased by seven percent, while participation in medical, work injury, and unemployment insurance programs increased by 17.9, 8.5, and 5.4 percent respectively. Over 10 million people were enrolled in each, the highest number in the country. While such achievements definitely benefit migrant workers, significant problems continue to exist, such as paying back wages and overtime, poor working and safety conditions, as well as various forms of discriminatory treatment and violations of migrant worker rights and benefits. These factors significantly affect the experiences and stability of the migrant labour force. At the root of these challenges,

is a lack of a "people first" philosophy, which differs fundamentally from old and obsolete ways of valuing labour over people. There has been no adjustment made to the ways labour is used under the strategic state philosophy of allocating rural labour, advancing population urbanization and establishing a harmonious society. As a result, conflicts among migrant workers, local governments, enterprises from where the workers come, and the rest of society become increasingly intense, resulting in highly distorted perceptions of labour shortages on the one hand and a peasant-worker surplus on the other.

The lack of a scientific approach to labour management (such as putting "people first"), industrial restructuring, and upgrades, the labour intensity of many industries, the introduction of a market-oriented labour market, and the low overall educational and skill level of the population are the five factors that contribute to the challenges typically attributed to a shortage of peasant-workers.

Effects of Industrial Restructuring and Upgrades

After more than 20 years of growth and development, it is natural, rational, and irreversible for Guangdong to upgrade and restructure its industries. In fact, this is the only way Guangdong can increase its competitiveness, meet the requirements, and face the challenges of economic globalization, and continue to develop socially and economically. Industrial structural adjustments involve fundamentally transforming Guangdong's mostly labour-intensive enterprises, impacting their development and survival and, subsequently, changing the nature of the labour supply and demand. In recent years, the labour market has been able to support technology-intensive and capital-intensive enterprises in Guangdong; during this process, there were generally no recruitment difficulties and labour has been relatively abundant. The success of such industries, however, affects the labour supply, as workers are increasingly inclined to enter these industries and reject opportunities in more labour-intensive sectors. Alternatively, it can also lead workers to hesitate or take a wait-and-see attitude to the jobs available. Taken together, this causes labour-intensive enterprises, which once dominated the labour employment market, to be in an inferior position when recruiting.

Predicament of Labour-Intensive Industry

The labour-intensive industries in Guangdong face critical choices in terms of future development. Costs of raw materials, energy fuels, and land resources are continuously rising. Additionally, the effects of international competition are increasingly felt. In particular, developing countries and regions, especially those in Southeast Asia and East Asia that are adjacent to Guangdong, have an abundance of low-cost human resources, presenting a huge challeng to the Province. International marke actors make use of this situation to place pressure on Chinese labour-intensive enterprises to lower prices and put in place conditions that would negatively affect those enterprises and the Chinese government. Under such pressures, even if labour costs remain unchanged, profit margins would be reduced, resulting in cutbacks to education and training, as well as poorer work environments and weakened job security. Consequently, these industries are particularly vulnerable to labour shortages. Given the long-term existence of a huge rural surplus of labour in Chin and the great number of rural labour ers from other provinces waiting for transfer employment in Guangdong there would be significant negative consequences if labour-intensive industries were improperly or unwisely restructured.

Development of a Healthy and Rational Market-Orient Labour Market

The long-term existence of a ready supply of labour in China's rural are is the core cause for the inelasticity labour price and the excess supply o labour in cities and enterprises. Indu tries and enterprises in the cities ma tain extremely low costs, because th price of labour does not reflect supp and demand realities within the labour market. This also leads to co ditions where the legitimate rights a benefits of workers are neglected or infringed upon. Although labour an

employment systems and regulations are more and more market-oriented, distortions continue to exist, causing labour supply to favour businesses and firms. The positive sign of a peasant-worker shortage is that workers become aware of their rights and start to "vote with their feet" to fight against such injustice and assert their legitimate rights and benefits. Therefore, it is evident that self-adjustment within the labour market has begun. In this way, the so called peasant-worker shortage may help the labour market develop in a healthier and more rational manner.

The Constraint of Lower Skill Levels of the Working Population in General

The peasant-worker shortage is in fact a skilled worker shortage. Its ultimate cause is the lower education and skill levels of the overall labour supply. This phenomenon also exists in other coastal cities and industrial regions and is one of the major characteristics of present-day China, which could impede its long-term social and economic development in the 21st century. Already identified by demographers at the end of the 20th century, this challenge cannot be solved in the short term. The current shortage of skilled workers is merely one of its most recent manifestations; others will follow. Therefore, all sectors of the society should be aware of this skills issue and be prepared for additional challenges in the future.

Considerations of Solutions

Lewis' (1954; 1958) argument that there would be an unlimited supply of labour in developing countries under the rural-urban dual-sector model has yet to be disproved. China clearly has a work-force surplus. The movement of this surplus population and how it is developing are not yet clear. There is a need to further observe and investigate. However, the rise of such a phenomenon is sufficient to indicate that the Chinese government as well as other sectors of society should begin to work toward addressing the challenges discussed above.

In line with the preceding analysis, the following approaches would be effective first steps in managing the challenges China faces.

- Recognize that China is a country with an immense population that exerts pressures on labour supply and demand.
- Establish a "people first" approach for labour management in all enterprises.
- Develop the skills and improve the education level of peasant-workers.
- Develop innovative systems to support the urbanization of the rural population.
- Make equity the key to the support system for urbanization of the rural population.

If there is a system that is market oriented, fair, equitable, and respectful of basic rights, then one can identify a proper way to urbanize rural populations and develop a strategic plan for urban-rural population development. In this way, governments will be able to make policies while the market makes choices through competition.

Notes

1 "Peasant-worker" refers to rural populations that seek urban employment opportunities, but are not covered by urban social security and insurance systems and welfare systems under the Household Registration System of China. They do not enjoy the same welfare benefits as the urban population.

2 In the 1950s, China established the Urban-Rural Population Household Registration System; the changing from rural to urban registration must be approved by relevant government departments. Urban and rural populations enjoy differentiated social and economic treatments and benefits, with urban being better. Peasant-workers hold rural household registration; when working in cities, they cannot enjoy the same treatment and benefits as the registered urban population. As a result, the Urban-Rural Population Household Registration System became a key system that determines whether a person is able to enjoy treatments and benefits given only to the urban population. It became a critical factor that greatly restricts migration and urbanization as well as social fairness.

3 There are two restrictions to the bounds of the city-town unemployment rate of China: the data are obtained from cities and towns only, excluding rural areas, and the data are for the registered population only, excluding non-registered population.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

China Goes Global

The Implications of Chinese Outward Direct Investment for Canada

Yuen Pau Woo
President
Co-CEO
Asia Pacific Foundation of Canada

Kenny Zhang
Senior Research Analyst
Asia Pacific Foundation of Canada

The emergence of China as a global economic powerhouse is now widely recognized among business and policy circles in Canada. It has become conventional wisdom, for example, to speak of the imperative for all businesses, indeed all government departments, to develop a China strategy, regardless of whether these entities do any direct business with China.

Most of the attention on China's economic prowess has been directed at its sustained high economic growth of the last two decades, driven in part by massive inflows of foreign direct investment (FDI) and by the rapid expansion of exports. China's openness to foreign investment, chiefly in the manufacturing sector, has reshaped global supply chains, and affected production, sourcing, and investment decisions from Turin to Toronto. China has, in fact, overtaken the United States as the leading destination for FDI, accounting for 9.4 percent of global cross-border flows in 2004.

In contrast, much less attention has been given to China's role as a source of outward direct investment (ODI). The flow of Chinese ODI has risen from virtually nil at the start of economic reforms in 1978 to US$5.5 billion by the end of 2004. While Chinese ODI is still very small relative to global flows, the rate of growth is among the fastest compared to other source countries.

The prospect of China becoming a major source of FDI is received with a mixture of enthusiasm and apprehension by many recipient countries. While most economies would welcome the inflow of long-term equity investment, there are concern – especially in industrialized countrie – about the motivations and quality of Chinese capital. These concerns include the fear of ceding sensitive technologies to a potential military competitor; loss of control over natu ral resources in the event of global scarcity; poor management and gove nance practices; and the unsavory human rights reputation of the Chinese government and, by extension, of its stable of state-owned companies. The public debate in late 2004 around the proposed acquisitio of Noranda Inc. by China's Minmeta exposed many of these fears. Likewis the failed attempt by China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) to purchase a small US energy company (Unocal) generated much heat and passion among US legislators and editorialists.

While some concerns around Chines ODI have merit, it would be foolhard for recipient countries, including Canada, to ignore the phenomenon of China as a capital exporter or, worse, to reject Chinese investment on the basis of gross generalizations about the motivations and practices of the Chinese government and of Chinese industrial concerns. It is beyond the scope of this paper to chart the possible trajectory and form of Chinese capital exports, but China will very likely continue to be an exporter of capital for the foreseeable future, inasmuch as it will continue to run large current account surpluse (estimated to exceed four percent of gross domestic product in 2005). Furthermore, the October 2005 shift to a "exchange rate basket" management

system will likely lead to a gradual appreciation of the Yuan, which will increase the purchasing power of the Chinese currency, making the acquisition of overseas assets all the more attractive to Chinese firms.

This article traces the evolution of the Chinese government's policies on FDI and presents findings from a recent survey on Chinese outward investment intentions conducted by the Asia Pacific Foundation of Canada and the China Council for Promotion of International Trade. It also discusses the current state of Chinese FDI in Canada and prospects for future investments.

Chinese Outward Direct Investment: Policy and Performance

Compared with major source countries for FDI, Chinese outward investment is highly regulated. In fact, Chinese ODI was generally discouraged by the central authorities until 2002, when the leadership announced a new strategy to encourage enterprises to "step out" by investing in overseas markets. Before the new strategy was articulated, China's ODI policy was driven chiefly by central government priorities. There were many shifts in the policy through the 1980s and '90s, but many of these adjustments were of a political or administrative nature. The impetus for deeper reform in ODI policy has only come about in the last few years, coinciding with China's increased presence on the global economic scene, and with the ability and desire of Chinese firms to spread their wings internationally.

Broadly speaking, Chinese ODI policy can be divided into five stages.

STAGE ONE (1979-1983): Case-by-Case Approval

The only entities permitted to invest overseas were state-owned trading corporations and provincial or municipal-based international economic and technology co-operation enterprises, on a case-by-case basis. The State Council was the sole authority responsible for examining and approving overseas investment. Outward investment was, in effect, prohibited unless specifically approved by the State Council; hence, there were no regulations on ODI as such.

STAGE TWO (1984-1992): Standardization of Approval Procedures

Prohibitions against ODI were liberalized during this period as the government allowed a wider range of enterprises to invest overseas. Non-state firms, for example, were permitted to establish subsidiaries in other countries. Prior approval was still required from the central authorities, but the approvals process moved gradually from a case-by-case approach to more standardized procedures.

STAGE THREE (1993-1998): Greater Scrutiny of Overseas Investment Projects

A surge in outward investment in the previous period, encouraged both by the relaxation of ODI rules and by an overvalued exchange rate, led to a number of debacles by Chinese entities speculating on the Hong Kong real estate and stock markets. As a result, Beijing introduced a more rigorous process for screening and monitoring ODI projects to ensure that these investments were for "genuinely productive purposes."

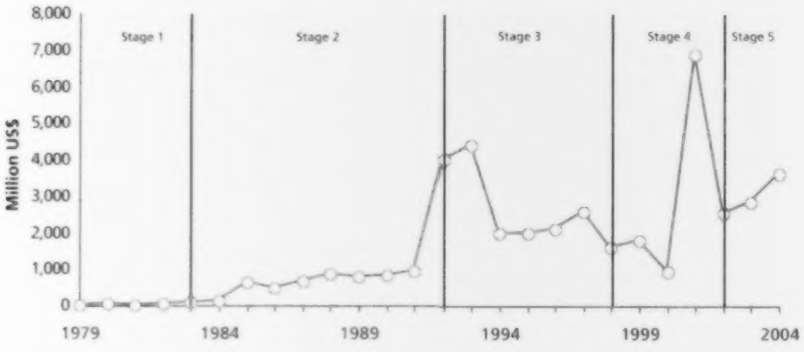
STAGE FOUR (1999-2002): Overseas Investment in Processing Trade Activities

The period straddling China's entry into the World Trade Organization was a turning point in Chinese policy toward ODI. Recognizing the increasingly important role of Chinese enterprises in global trade and production networks, Beijing put in place new policies to encourage firms to engage in overseas activities that augmented China's export drive, also known as "processing trade" projects. The light industrial goods sector, for example textiles, machinery and electrical equipment, was encouraged to establish manufacturing facilities overseas that would use Chinese raw materials or intermediate goods. The Chinese government offered a variety of incentives including export tax rebates, foreign exchange assistance, and direct financial support.

STAGE FIVE (2002-Present): The "Stepping Out" Strategy

At the Chinese Communist Party's 16th congress in 2002, the leadership announced a new strategy aimed at encouraging Chinese companies to "step out" into the global economy through exports and investing overseas. This policy shift was seen as a necessary concomitant to the successful inward investment and export policies of the 1980s and '90s, and as part of the ongoing reform and liberalization of the Chinese economy. It also reflects a desire on the part of the Chinese government to create world class companies and brands, whereby Chinese firms are seen as more than secondary nodes in production networks that are ultimately controlled by multinationals based in industrialized

FIGURE 1
China's Annual FDI Outflows: 1979-2004



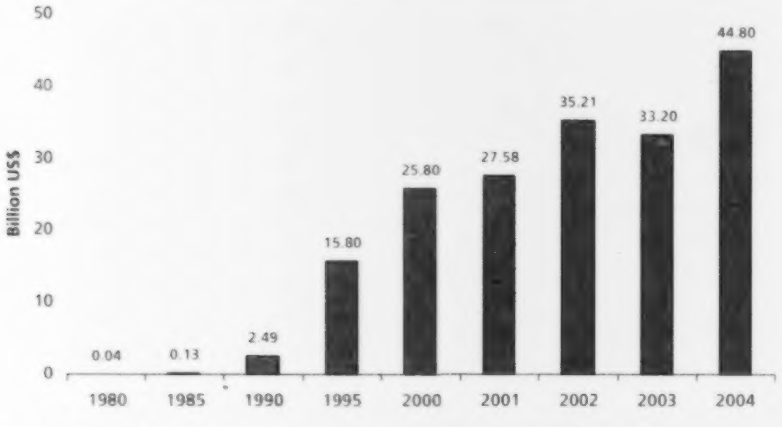
Source: 1979-1993: Wong and Chan (2003); 1994-2002: UNCTAD (various years); 2003-2004: MOFCOM (2004; 2005).

countries. Recent changes in ODI policy have focused on five areas: creating incentives for outward investment; streamlining administrative procedures, including greater transparency of rules and decentralization of authority to local levels of government; easing capital controls; providing information and guidance on investment opportunities; and reducing investment risks.

While there is no guarantee that ODI policy will continue on a path of liberalization, the last 20 years testify to the dramatic change that has already occurred in Beijing's attitude toward outward investment. Since 1980, the emphasis on political objectives in determining Chinese ODI policy has gradually given way to the primacy of commercial interests. At the same time, the approval process for ODI ha been greatly simplified, with decision making authority delegated first from the central government to local governments, and more recently to the enterprise itself. The motivation for outward investment, in turn, has generally evolved from one that was based largely on accessing natural resources to a more complex set of objectives related to securing access to markets, technology, and brands, as well as the traditional interest in natural resources.

The evolution of Chinese ODI policy over the last two decades is reflected in Figures 1 and 2. China's flow of overseas non-financial investment reached a record US$5.5 billion in 2004, up 93 percent from the previou year. By the end of 2004, cumulative overseas investment from China was around US$45 billion. It is estimated that there are some 5,163 Chinese enterprises with investments in 149 countries or regions.

FIGURE 2
China's Outward FDI Stock: 1980-2004



Source: UNCTAD, World Investment Report, various years; MOFCOM, 2004; 2005.

Outward Direct Investment Intentions of Chinese Enterprises

In May-June 2005, the Asia Pacific Foundation of Canada partnered with the China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT) to carr out a survey on Chinese companies' outward investment intentions. The survey covered 296 member companies of CCPIT and included questions on current investments, the motivations for future investment, and targeted sectors/destinations. Some of th main findings include the following.

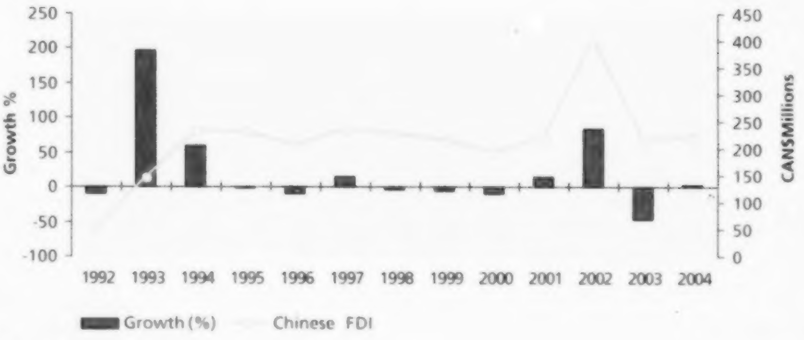
Chinese ODI is set to rise in the years to come. The survey found that 23 percent of respondents intend to increase their ODI within the next 12 months and that over 40 percent intend to invest overseas within two to five years.

Motivations for outward investment will increasingly be driven by market considerations rather than by policy directives. The survey results suggest that respondents' current investments overseas were driven as much by the Chinese government's stepping out policy and related incentives, as by pure business considerations. When asked about future investments, however, the importance of policy direction and incentives is given much less weight by respondents. "Business potential," on the other hand, is seen as the primary motivation, which suggests that Chinese ODI is entering a more mature phase of growth.

Outward investment is not limited to large, state-owned enterprises. While state-owned enterprises are the dominant players in Chinese overseas investments, the survey suggests that non-state-owned enterprises, particularly private companies, also nurture global ambitions. Many of these are small and medium-sized companies. In general, publicly listed Chinese companies are more likely to invest abroad than their state-owned counterparts.

Chinese enterprises favour majority control of joint ventures for their overseas investments. Our survey results show that over 60 percent of existing ODI was carried out through joint ventures, as opposed to greenfield investment or mergers and acquisitions. According to the survey, some 90 percent of existing Chinese overseas projects are wholly owned or majority owned by Chinese investors.

FIGURE 3
Chinese FDI in Canada



Source: Statistics Canada, CASIM 376-0051, May 2005.

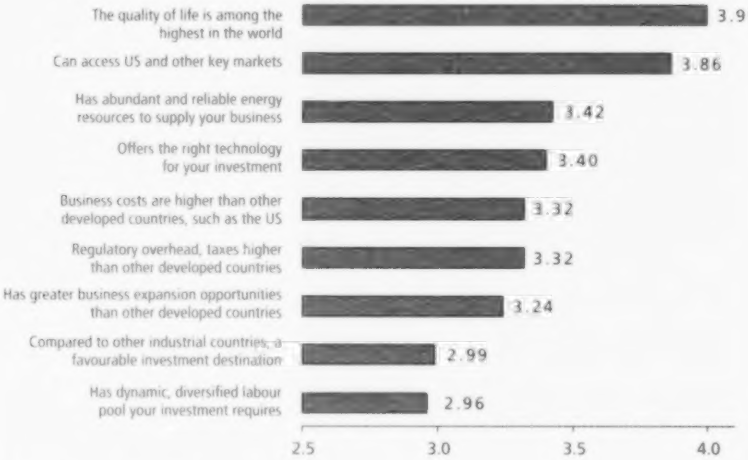
Chinese ODI interests extend well beyond energy projects. Recent Chinese investments or attempted investments in energy projects have generated worldwide attention. Our survey suggests, however, that Chinese enterprises are interested in a much wider range of overseas investment opportunities. The top three target industries named in our survey are auto and auto parts, food and beverages, and mechanical and electrical machinery.

Chinese FDI in Canada and Examples of Recent Investments

According to Statistics Canada, the stock of Chinese FDI to Canada in 2004 was CAN$220 million, which represents 0.06 percent of the total FDI stock in that year. To date, China has been an insignificant source of FDI for Canada, ranking 27th among source countries. There is reason to believe, however, that Chinese FDI in Canada is underreported, as is the case with most international investment flows. Recent announcements of Chinese acquisitions in Canada suggest that the extent of investment activity may be greater than the statistics suggest.

The bulk of recent Chinese investment in Canada has been in the energy and resource sectors. In October 2005, Jinchuan Group Ltd., China's largest nickel producer and smelter operator, invested CAN$3.06 million in GobiMin, a nickel producer headquartered in Vancouver, by acquiring 5.1 million GobiMin common shares or 9.996 percent of the total shares issued and outstanding. Earlier in the year, SinoCanada, a subsidiary of China-based Sinopec Group and Calgary-based Synenco Energy Inc., entered into a series of agreements under which Sinopec will pay approximately CAN$105 million for a 40 percent interest in the Northern Lights oil sands project located in north-eastern Alberta. Similarly, CNOOC Ltd. announced that its wholly owned subsidiary, CNOOC Belgium BVBA,

FIGURE 4
Key Considerations for Investing in Canada



Source: Zhang (2005).

had signed an agreement with Calgary-based oil sands company MEG Energy Corp. (MEG), to acquire a 16.69 percent stake in MEG. CNOOC Ltd. acquired 13,636,364 common shares of MEG for CAN$150 million.

There are a growing number of Chinese investments in Canada outside of the energy and resource sectors, even though these deals are small in value terms compared to resource sector acquisitions. Some examples from 2005 include the following.

China Telecom Corporation Ltd. (a US subsidiary of the Chinese telecom giant) opened an outlet in Toronto as part of its international expansion strategy. Toronto-based TCM Inc., which exports Canadian wood frame construction technology and building materials to China, signed joint-venture agreements with Wuhu Shijie Hardware Co. Ltd. to open a branch outlet in Toronto; with Taizhou Baile Pumps Ltd. to open a branch outlet in Toronto; and with Zhejiang Huarong Exhaust Purification Co. Ltd. to open a branch outlet in Toronto. Jilin Provincial Huang Investment Group Co. Ltd. signed a letter of intent with Regina-based A1 Soybean Enterprises Ltd. to invest in reforestation activities in Canada using Jilin Provincial's irrigation technology. And Chinese national retail giant, Hualian Supermarket Co. Ltd., opened a store in Richmond, British Columbia marking the first major Chinese investment in the Canadian retail sector.

It is not clear that all of these deals will count as Chinese FDI in Canada, since some of them involve the use of subsidiaries in other countries and the use of capital that is technically sourced from within Canada, but which may well have originated in China.

Prospects for Increased Chinese Investment in Canada

While Chinese ODI is still small compared to major source countries, the economic fundamentals of rapid gross domestic product growth, deepening integration into global production networks, persistent current account surpluses, and a rising currency suggest that outward investment will expand steadily in the years ahead. A shift in policy to support outward investment since 2002 has accelerated the liberalization of regulations on ODI and has led to the creation of incentives and other mechanisms to encourage Chinese enterprises to "step out" as global investors. Our recent survey confirms that a significant percentage of Chinese firms intend to invest overseas in the next two to five years.

The same survey suggests, however, that Canada is generally not on China's ODI radar screen. Only eight percent of respondents said they would consider investing in Canada. Moreover, 40 percent of respondents said they did not have a basic knowledge of investment opportunities in Canada. Curiously, respondents ranked the auto industry last among sectors in Canada considered to have good investment potential even though the same sample listed the auto and auto parts industry as the top priority for global investments Table 1). When asked about the key considerations for investing in Canada, respondents ranked quality of life as the most important factor, followed by access to the US market and availability of abundant and reliable energy resources (Figure 4). A

number of core business attributes often touted as key draws for investment in Canada, such as the availability of a skilled labour force, ranked surprisingly low on the scale of Chinese investor perceptions.

It is not clear why Chinese enterprises do not rank Canada highly as an investment destination (setting aside a number of high profile energy-related opportunities, such as the oil sands in Alberta, which have clearly captured the attention of the Chinese, among other potential investors). During the Minmetals-Noranda acquisition talks, the antipathy and, in some cases, outright opposition expressed by some civil society groups, public intellectuals, and government officials was portrayed in the mainland Chinese press as a more generalized rejection of Chinese investment in Canada. This interpretation is, of course, unfounded, but it may play an enduring role in conditioning Chinese attitudes toward investment opportunities in Canada. Government and business leaders have attempted to dispel these misconceptions through a series of public pronouncements and promotional activities in Canada and in China. Recent visits by the premiers of Quebec, Saskatchewan, and Ontario underscored the attractiveness of the respective jurisdictions as destinations for Chinese outward investment. Premier Dalton McGuinty of Ontario put it most directly, in a speech to a largely Chinese business audience: "We understand China's strategy of encouraging its enterprises to 'Go Global', and we welcome Chinese investment in Ontario." The federal government, in turn, is placing greater effort to target China as a source of potential FDI for Canada, including seminars in China on Canadian investment opportunities. If the survey results are anything to go by, there is much work to be done in educating Chinese industrialists on Canada's business climate and on investment opportunities outside of the resource sector.

TABLE 1
Most Promising Sectors for Investment in Canada

Ranking	The most promising sectors for investing in Canada are:
1	Information and communication technology
2	Energy
3	Biotech
4	Forestry
5	Minerals
6	Agriculture and agri-food
7	Autos and auto parts

Source: Zhang (2005).

More importantly, the recent visit to Canada of President Hu Jintao resulted in the creation of a "strategic partnership" between the two countries. Implicit in the idea is the need to be open to two-way investment flows, including the possibility of Chinese investment in so-called sensitive resource sectors in Canada. While any such investments will obviously have to meet a market test, the signal from political leaders may be the encouragement needed for Chinese and Canadian counterparts to put deals to such a test. It will take no more than a handful of high profile Chinese investments in Canada to serve as a demonstration effect for other Chinese enterprises to take a closer look at opportunities in this country. A little success can go a long way.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

Engaging the Dragon by Riding the Transnational Tide

Wenhong Chen
Ph.D. Candidate
University of Toronto

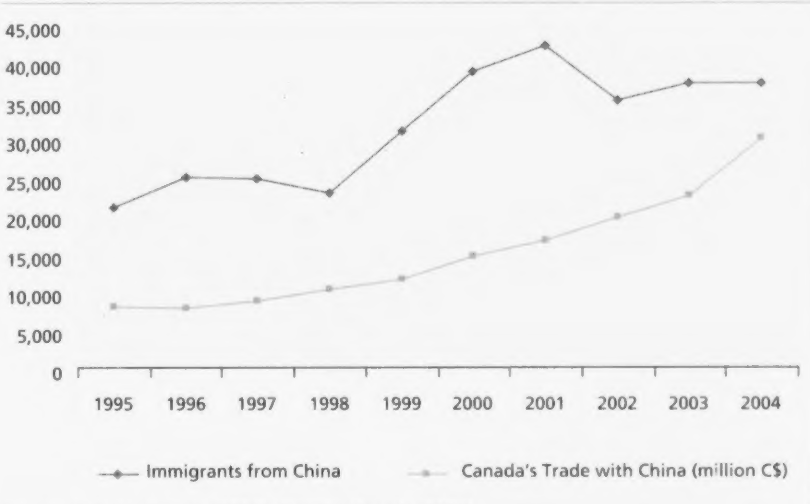
Barry Wellman
Professor of Sociology
University of Toronto

Introduction

China has played an increasingly important role in the global economy, both as the world workshop of cheap consumer goods and as an emerging market with a huge demand for goods, services and, more recently, energy. The world is learning to live with an awakening Chinese dragon. How to make the most of the great potential among immigrants has been a key policy concern in Canada. However, there has been little discussion of the impact of Chinese immigrant entrepreneurship on Canada's economic relationship with China. This article explores this important issue based on our Transnational Immigrant Entrepreneurship (TIE) Study which collected survey and interview data on Chinese transnational entrepreneurship during three years of field work in Toronto and Beijing from 2003 to 2006. For the purpose of this article, transnational entrepreneurship is defined as border-crossing entrepreneurial activities and transnational entrepreneurs as ethnic entrepreneurs whose business success relies on contacts and associations in Canada and their home countries.

Transnational entrepreneurship has policy implications. First, it offers an alternative way of immigrant economic integration into the host society (Sanders and Nee, 1996; Zhou, 2004). Second, it has great impact on economic development in China. Third and most important, bilingual and culturally versatile immigrants provide Canada with a shortcut for entering international markets (Light et al., 2002). Many immigrant entrepreneurs in Canada have been involved in transnational economic activities (Hiebert and Ley, 2003; Wong and Ng, 2002). However, the impact of transnational entrepreneurship on Canada's economic relationship with China and other countries of origin has largely been ignored (Filion et al., 2001).

FIGURE 1
Immigrants from China and Canada's Trade with China (1995-2004)



Sources: Industry Canada (2006); Statistics Canada (2004).

To unleash the entrepreneurial potential among Chinese Canadians to assist Canada in accessing the China market, the first step is to make this hidden advantage visible and understand the dynamics that drive Chinese transnational entrepreneurship. In this article, we discuss the patterns and causes of Chinese transnational entrepreneurship in Canada. We also examine the impact of state policies and business associations on promoting transnational entrepreneurship. We conclude with recommendations aimed at strategically managing immigrant transnational entrepreneurship.

Make the Hidden Advantage Visible

Canada's trade with China increased remarkably from $7.9 billion in 1995 to $30 billion in 2004 (Industry Canada, 2006). However, in comparison, Canada has been left behind by key competitors like Australia and smaller players like Brazil or the Philippines. Important economic indicators, including Canada's share in China's import and export and Canada's investment in China, have hovered around one percent: what experts call "the one percent relation" (Gee, 2004). A pessimistic view has become dominant in the discussion of Canada's role in China. Pundits and politicians are concerned about an even bleaker future where Canada's role in China would be limited to being an exporter of trees and rocks.

This situation is in stark contrast to the new wave of Chinese immigrants to Canada and the growing Chinese ethnic entrepreneurship since the 1980s. The Chinese population now forms the third largest ethnic group in Canada, with China being the largest source of immigration to Canada since 1998 (Statistics Canada, 2004). The growing population has provided the market, labour, and capital for Chinese ethnic entrepreneurship (Wang, 1999). The inflow of immigrants from China has been positively related to bilateral trade between Canada and China (Figure 1). From 1995 to 2004, each 1,000 increase in the number of immigrants from China was associated with about a $700 million increase in Canada's trade with China.

FIGURE 2
The Industry Distribution of Chinese Transnational and Domestic Enterprises

Source: Transnational Immigrant Entrepreneurship Study (2006).

The TIE Study found that more than 40 percent of ethnic Chinese entrepreneurs are transnational. By contrast, 80 percent of Canadian small businesses rely heavily on the local market. Transnational entrepreneurship consists of the more dynamic part of ethnic entrepreneurship. Compared with domestic enterprises that primarily focus on the Canadian market, transnational enterprises have larger revenues, hire more employees, and grow faster. Transnational enterprises have successfully expanded to the manufacturing sector, while domestic businesses are concentrated in the service and retail sectors (Figure 2). Transnational entrepreneurship significantly contributes to international trade. On average, international trade makes up 30 percent of transnational enterprises' annual revenue, 15 times that of non-transnational businesses (Table 1).

China is the market on which the success of most transnational enterprises depends. Locating at the frontiers of two cultures and markets, ethnic entrepreneurs are in a unique position to identify, synthesize, and capitalize on new ideas and practices. The type of transnational business (such as international trade, education, telecommunications, tourism, media, or immigration services) suggests that

TABLE 1
Transnational Entrepreneurs and Domestic Entrepreneurs

Transnational Characteristics	All %	Transnational Entrepreneurs %	Domestic Entrepreneurs %
International Trade			
Proportion of import in total purchase	19	40	4
Proportion of export in total sales	9	20	1
Proportion of import and export in revenue	14	30	2
Bridge Building	51	73	34
Travel			
Proportion of entrepreneurs reporting that business required frequent travel abroad	29	57	8

Source: Transnational Immigrant Entrepreneurship Study (2006).

many such businesses are based on the trading of information, goods, services, technologies, knowledge, and culture between Canada and China.

As importantly, the social, cultural, and geographical distances between Canada and China have created opportunities for Chinese Canadians to act as bridge builders; more than 60 percent of transnational entrepreneurs have helped Canadian firms do business in their home countries and vice versa.

Understand the Dynamics of Transnational Entrepreneurship

Border-crossing networks, cross-cultural knowledge, and new communication technologies give ethnic entrepreneurs a head start to participate in transnational economic activities. Transnational entrepreneurs have larger, more resourceful, and more diverse networks than non-transnational entrepreneurs, both in Canada and in their home countries. Geographically dispersed networks require continual maintenance and strategic planning. Transnational entrepreneurs travel at least once a year to the home countries for business reasons. The Internet is especially instrumental in building and maintaining border-crossing networks. Facilitated by modern telecommunication technologies, transnational entrepreneurs keep intensive contact with business partners in their countries of origin. Having a business web site significantly increases the chance of participating in transnational entrepreneurship as well as the intensity of that participation.

More importantly, transnational entrepreneurs and their networks are grounded in opportunity structures based on the interaction of states, markets, communities, and personal resources in Canada and China. The macro conditions – Canada's immigration policies, China's development strategies, and the economic ties between the two countries – set the stage for transnational entrepreneurship. Without such conditions, there would be little room for even the most creative and networked entrepreneurs to manoeuvre.

The Chinese government has made it a national project to attract ethnic Chinese to return and do business. The Chinese government has built more than 60 industrial incubators for overseas Chinese, accompanied by a series of programs providing seed capital, tax reductions, and expedited government services. Chinese diplomats frequently attend business events in the immigrant community to promote these programs. Overseas Chinese have invested US$336 billion in China, accounting for more than half of the total foreign direct investment that China has received since the 1980s (Levitt and Glick-Schiller, 2003). Enterprises launched by transnational entrepreneurs have grown exponentially in China. For instance, the Zhongguancun Science Park in Beijing – the flagship of the state-sponsored transnationalism – has established offices in Toronto, the Silicon Valley, Amsterdam, and Tokyo. The mission of these offices is to facilitate overseas Chinese to start up high tech businesses in the Science Park. More than 2,000 businesses have been founded by overseas Chinese in the Science Park since 2000.[1]

Ethnic business associations actively promote trans-Pacific trade and investment by organizing trade shows, workshops, seminars, and

networking events, inviting and hosting business delegations from China, and reaching out to mainstream firms and business associations. Transnational entrepreneurs are significantly more likely to be members of business associations than domestic entrepreneurs. A survey identified 85 Chinese ethnic business associations in Canada. More than half of them reported that a majority of members were involved in transnational businesses (Asia Pacific Foundation of Canada, 2004). Yet, our interviews with business association leaders suggest that they face considerable challenges and obstacles in promoting transnational entrepreneurship.

Canada's immigration policy has also affected transnational entrepreneurship. Our study shows that immigrants under different categories of admission have different patterns of transnational entrepreneurship. Two thirds of entrepreneurs who came to Canada under the business class category are transnational, significantly higher than those who came under other categories. Entrepreneurs who came to Canada under the skilled immigrant class category also have a higher than average rate of participating in transnational business activities. However, compared with the Chinese government, it seems that Canada lacks a strategy to ride the transnational tide and tap into the potential of Chinese transnational entrepreneurship.

Managing Transnational Entrepreneurship

If the current trend continues, Chinese transnational entrepreneurship – embedded in border-crossing networks and facilitated by modern communication technologies – will follow an upward curve in the near future. Entrepreneurship is an important dimension of the policy mix for a Canada that aims to excel in the global economy. We conclude with policy recommendations on strategically managing transnational entrepreneurship that would enhance Canada's economic relation with China and beyond.

Ride the transnational tide: The TIE Study found that ethnic entrepreneurs have obtained relatively little assistance from Canadian government agencies. Six out of ten entrepreneurs did not obtain any type of assistance. Government business programs should reflect the possibilities opened up by transnational entrepreneurship. Existing programs that promote the international expansion of Canadian businesses can be expanded by actively engaging ethnic entrepreneurs and their associations.
Modelling on initiatives promoting Aboriginal entrepreneurship and women's entrepreneurship, specific programs can be developed to support transnational businesses by setting up pilot projects with Export Development Canada, the Business Development Bank of Canada, and International Trade Canada's Program for Export Market Development.

"Mainstream" transnational entrepreneurship: Our TIE Study found that the most successful transnational enterprises often have a management team of diverse ethnic backgrounds. To grow, ethnic entrepreneurs need to be part of the mainstream business networks. However, this is a daunting task for most immigrant entrepreneurs who have to go through a time-consuming process to build their networks in Canada. Moreover, many ethnic business and professional associations lack experience in the Canadian way of advocacy and networking. Government agencies and main-stream business associations can bring together ethnic and mainstream businesses through facilitating cross-cultural buddy programs and mentoring programs. Role models and best practices should be featured and celebrated. It will benefit both ethnic and mainstream businesses.

Increase awareness of governmental resources: During our field work in the last three years, we found that valuable information and resources relevant to transnational entrepreneurship have not been integrated into a comprehensive resource database in a user-friendly fashion. Many entrepreneurs are not aware of such information and resources. Partnering with experienced think tanks, research institutes, and business associations, the federal government can establish an integrated resource database with limited cost. Our study found that transnational entrepreneurs are Internet savvy. A resource database linked to key web sites could greatly facilitate information searches and networking.

Fund regular research on transnational entrepreneurship: Governments at the federal and provincial levels should commission more research on transnational entrepreneurship. Up until now, there has been little Canadian research on transnational entrepreneurship.

Among the few existing studies, most have been qualitative and shed little light on the scope and mechanism of transnational entrepreneurship. Yet, regular, long-term, and comparative research on transnational entrepreneurship is much needed. Such research will provide policy makers with valuable knowledge with which to tackle issues on engaging the Chinese dragon and other key international markets.

Acknowledgement

We express our appreciation for the financial support provided by the Social Science and Humanities Research Council of Canada, New Initiatives in the New Economy (2003-2007), the Vivienne Poy Chancellor's Fellowship in the Humanities and Social Sciences, and the Dr. David Chu Fellowship in Asian Pacific Studies.

Note

1 See <www.zgc.gov.cn>.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

BOOKMARK

The Chinese Diaspora in Silicon Valley

Professor Bernard Wong of San Francisco State University conducted extensive field work among Chinese immigrants working in the hi-tech sectors in the United States. The findings have led to this book on the Chinese in Silicon Valley. He offers an in-depth look at the diversity of this community, the interaction among its members and the mainstream US society, as well as the role of networks in the global economy.

Excerpt

"Amid cultural diversity, there is a need for unity. Globalization pushes forward some of these unifying elements. Ethnic pride (China's winning bid to host the 2008 Olympics), common tragedy (discrimination against the Chinese in Indonesia, the Wen Ho Lee incident), and international politics (the unification debates) can come to the forefront because modern communication tools quickly unify the Chinese in Silicon Valley. Even though the transnational flow of information and people in the modern world can create differences as well as unity, from my study it is this far obvious that among the Chinese there is a great deal of shared interest in maintaining a Chinese culture in Silicon Valley. Yet theirs is not a diaspora in the strictest sense of the word, because the common outcome is a hybridization of American life-style and Chinese culture. The Chinese want to have material affluence, and to enjoy the benefits of the American political system, but they prefer Chinese interaction patterns. *Luo di sheng gen* (establishing roots) in America is the desire of the majority of the Chinese in Silicon Valley."

Bernard P. Wong. 2006. *The Chinese in Silicon Valley: Globalization, Social Networks, and Ethnic Identity.* Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Grain for Green and Poverty Alleviation

The Policy and Practice of Ecological Migration in China[1]

Fachun Du
Associate Professor
Institute of Ethnology and Anthropology
Chinese Academy of Social Sciences

Ecological Migration: Definition and Objectives

Ecological migration (*shengtai yimin*) refers to a special type of human migration for reasons of changes and problems in ecological environments.[2] Chinese academics have yet to agree on a common definition of ecological migration (Shiyuan, 2005), but generally, discussions about this concept focus on two aspects. One is the relocation of people from areas that are ecologically fragile to other places that are less vulnerable. This is done for a number of reasons including environmental preservation or protection, recovery of damaged ecosystems, poverty reduction and elimination, or economic development. The other concerns the well-being of those affected in the process, mostly farmers and herders (Linlin and Zhiming, 2004). Typically, Chinese scholars have focused on the former, that is, the scope and objectives of ecological migration.

A consideration of ecological migration from this more common perspective can be further broken down based on the place of origin or the destination. Regarding place of origin, it refers to areas that are ecologically fragile and of important ecological function. Ecologically fragile areas include those of severe and medium drought, as well as deteriorated ecological environments. Areas with important ecological function include the source regions of the Yangtze and Yellow rivers, ecological barrier regions, and nature preserves. The gradual out-migration of people from these areas could alleviate the pressure of population on the ecological environment, and achieve the "win-win" of economic development and environmental protection. With regard to place of destination, it involves the relocation of communities either to a different area in the same county/village, or resettlement away from one's own county/village (Jianjun, 2005). The latter usually happens in China.

Origins of Ecological Migration in China

In China, ecological migration came into being in the early 1980s, along with the process of poverty alleviation. In 1982, because of the environmental degradation in the mountainous areas of Southern Ningxia Hui Autonomous Region, some residents could not sustain their livelihood due to drought and the erosion of water and soil. These areas were later identified as "poverty-stricken" by the Chinese government. Residents, most of whom are ethnic Hui and Muslim, were encouraged to resettle collectively to a different area. *Diaozhuang*, or migration of the whole village, was then carried out. This is the beginning of ecological migration in China. By the mid-1980s, this migration policy to alleviate poverty was expanded to the arid areas in western China, mainly in Dingxi County in central Gansu Province and the Hexi Corridor Region, in the northwest of the Province. Meanwhile, the regional comprehensive activities of poverty reduction and development had been carried out (Ning, 2003). In 1994, the Chinese government began to implement the "Eight-Seven Poverty Alleviation Reinforcement Plan" (1994-2000), that is to assist 80 million people in obtaining sufficient food and clothing within seven years (The State Council, 1994). Accordingly, most provinces

and autonomous regions in China took measures to implement this policy to alleviate poverty and protect the ecological environment.[3] Many families were relocated (Jiletu, 2005).[4]

Ecological migration became even more popular in China after the Chinese government began to implement the West Development Strategy. The Government identifies the betterment of the ecological system as one of the major objectives, in addition to infrastructure construction and attracting investment capital. Three cases in particular garner much attention. The first is the relocation of herders in the Alashan District, western Inner Mongolia, in a "grain for green" effort (i.e., returning farmland to forests, and animal breeding grounds to pastures), and to control dust storms. The second one involves 152 Ewenki hunters in Aoruguya, northeastern Inner Mongolia. This last hunting tribe in China migrated to the outskirts of Genhe City (260 km away from Aoruguya) from the Greater Hinggan Mountains, to improve the living conditions of the minorities. The third case centres on the grain for green and ecological migration project in San Jiang Yuan region in southern Qinghai Province, where nearly 80,000 herders, mostly Tibetans, finished their migration process by the end of 2005. San Jiang Yuan gets its name from the fact that it is the source of three rivers in China, the Yangtze, the Yellow River and the Lan-cang-jiang. When these cases were reported, ecological migration began to gain popularity and publicity. So far, 0.7 million people in western China have been relocated in the context of ecological migration since 2000; additionally, more than seven million people will do so in the near future.

Key Geographic Areas of Consideration

The western regions, which accounts for 60 percent of the country's total land area, include five autonomous regions (Inner Mongolia, Xinjiang, Ningxia, Guangxi, Tibet) and seven provinces (Yunnan, Guizhou, Qinghai, Gansu, Sichuan, Shanxi, Chongqing). Unfortunately, however, these regions face a deteriorating ecological environment where desertification and soil and water erosion have become great threats to people's livelihood and a barrier to economic development. Eighty percent of China's 3.6 million km^2 area is affected by water and soil erosion, and 90 percent of the nation's 2.6 million km^2 desertified area is in the western regions. In addition, 90 percent of China's natural grasslands are being destroyed to varying degrees; about 180 million hectares have been severely damaged. Every year, deteriorated grasslands increase by two million hectares and natural grasslands shrink by more than 650,000 hectares (The State Environmental Protection Administration, 2004). The unlimited exploitation of resources, such as unrestricted farming, overgrazing, and deforestation, has been the driving factor for the ecological degradation.

The ethnic composition of these regions is distinct. China is a unified multi-ethnic (*duo min zhu*) country with 56 ethnic groups. Compared with the Hans (*Han chu*, the majority) which make up 91.6% of the population, the other 55 ethnic groups are relatively small in number, hence the term, "ethnic minorities" (*Shao su min zhu*). Nevertheless, China's ethnic minorities are mostly distributed in the western regions.

Major Ecological Migration Policies in China

Relocation falls under the government's mandate of poverty alleviation. In June 2001, the State Council of the People's Republic of China declared the Outlines of China for Poverty Relief and Development in Rural Areas (2001-2010). Its 19th article states as objectives: "To push forward voluntary migration stably" and; "To cast off poverty by grain-for-green migration for the poverty-stricken people living in areas in poor condition area with few natural resources" (The State Council, 2001). In the same year, the former State Development Planning Commission (SDPC) announced Implementation Suggestions to the Poverty Reduction and Development by Migration Trial Project. It outlined six principles: combine poverty alleviation with ecological construction, be voluntary-based, give overall arrangement and policy guarantees, be sure there is development before migration, focus on efficiency and adjust measures to local conditions, and make steady progress according to one's abilities (SDPC, 2001).

Since January 2003, the grain for gree[n] project has been carried out in a num[ber] of rural areas. The State Council published *Regulations on Reforesting Cultivated Land*, Decree No. 367 of the State Council, in which the fourt[h] article states:

> Protection of the ecological environment should prevail in the process of grain for green. Apart from that, grain for green needs t[o] be premised on the following: the adjustment of the rural industrial structure, the development of rur[al]

economy, the prevention and control of water and soil erosion, the protection and construction of the basic farmlands, increasing production of food, as well as promotion of the country's resource construction and the implementation of the ecological migration.

In addition, its 54th article reiterates that "ecological migration in the process of grain for green is encouraged. People who were relocated will be given appropriate subsidies for their producing and living facilities" (State Council, 2002).

Meanwhile, the project of turning animal breeding grounds to pastures has been implemented in the pastoral areas. In 2003, the government created a plan to recover nearly one billion *mu* or about 66.7 million hectares of pastures in five years. This represents almost 40 percent of the degraded pastures in China. At the same time, the project of turning animal breeding grounds into pastures begins in eastern and northern Inner Mongolia, northern Xinjiang Uygur Autonomous Region, and the east part of the Qinghai and Tibetan Plateau. Accordingly, shifting cultivation and rotational grazing based on a division of areas and cattle enclosure in feedlots is carried out.

The grain for green project includes the migration of farmers and herders; subsequently, the relevant compensation policy is a key component of this undertaking. The migration in the Alashan District of western Inner Mongolia is a case in point. The project of ecological migration affects three counties and 36 townships (Xiang zhen or Sumu), and the migration of 6,624 households, including 24,467 peasants and herders, in five years. Herders who were transferred into planting and irrigation areas will get 20,500 yuan or US$2,530 per household for housing, shed building, as well as migration and living subsidies. They are also given enough plough land (1.3 to 2 hectares, with water, electricity, a shelter belt, and other facilities) as compensation for their original land or pasture and the producing facility. No compensation for the means of production and livelihood that could be shared in both farming and pastoral areas is offered. The allocation policy for the herders employed in the secondary and tertiary industrial sectors includes transferring their *hukou* (residence registration) from rural to urban, and free transfer of business areas with a minimum of 600 m^2 per household. In addition, each household will be awarded 30,500 yuan or $3,765 as compensation, of which 1,000 yuan or $123 is for transportation costs, 1,000 yuan is a subsidy for cattle sheds and producing materials, 10,500 yuan or $1,296 is a subsidy for household establishment (30 m^2/household, 350 yuan/m^2), and 18,000 yuan or $2,222 is a living allocation to help get production restarted (4,500 yuan/person, four people/household) (Shi Guoqing, 2005). For the ecological migration project in San Jiang Yuan region in southern Qinghai Province, the local policy says that the duration of the grazing prohibition would be 10 years; feedstuff subsidies could be given to those who were relocated involuntarily and the amount of the cattle should be limited.

According to the relevant statistics, in recent years around a quarter of the herders (5,000 households, about 20,000 people) in the region left voluntarily and relocated to the outskirts of the cities and towns (Yunxiang, 2005). Qumarlêb County, located in Gyêgu Tibetan Autonomous Prefecture in Qinghai Province, has become the first county in the source region. During 2005-2009, 1,000 households of herders from Qumarlêb will settle in Golmud City, west of Qinghai Province. The ecological migration project in Qumarlêb County, with a total investment of 67 million yuan or $8.27 million, plans to recover all of the country's 8.73 million *mu* or 0.582 million hectares of degraded pasture in 10 years (Shoude and Qinhua, 2005).

Sustained and ongoing efforts resulted in the improvement of the ecological environment and the living standard of the farmers and herders in western regions. Some of the places mentioned above have demonstrated that these efforts are beneficial ecologically, economically, and socially, offering hope in the recovery of the western ecosystem. Nevertheless, the ecological migration is still a pilot project. Some issues warrant further exploration.

Challenges and Strategies of Ecological Migration

Ecological migration in China is mainly a government-led initiative to develop the western regions while improving the standard of living of its inhabitants. That said, ecological migrants face big challenges, such as resettlement in different places, transition of occupation, adaptation to urban life from rural areas, and maintaining cultural traditions. In some cases, migrants even went back to the mountains the very day after they were settled down in the modern

houses offered by the government for free, embarrassing the local government officials. But how can these issues be solved in an appropriate and reasonable manner? In my opinion, the answer is to approach solutions from the perspective of cultural ecology.

Ecological migration is a rather complex process that requires considerations in terms of ecological and environmental issues as well as social and cultural issues. Since China's ecological migration is mainly in western areas that are home to many ethnic minorities, the implementation of migration needs to take into account both the need for environmental protection and biological diversity as well as cultural diversity. The continued degradation of the ecological environment will lead to the disappearance of traditional knowledge. Therefore, ecological migration itself is a kind of economic behaviour, but contains cultural meaning.

Cultural ecology is a sort of environment that respects/tolerates differences and stimulates creativity. To some extent, cultural ecology in a certain place means the whole historical and cultural scene. It is the vital cultural characteristics that differentiate one place from the other. As for the protection of the cultural ecology in certain places, we could not consider it just as a protection for the conservation of cultural artifacts and nature preserves, but rather, the continuation of the cultural tradition in the region.

How do we protect cultural ecology during the ecological migration? First, the government should fashion the overall plan from the perspectives of the ecological environment, people's livelihood, construction of infrastructure, construction of public service facilities, and so on. Second, we should approach ethnic-cultural diversity comprehensively. During the ecological migration, we should take into account people's influence on the environment and the relationship between adaptation and decision making. Consider "pasturalogy" or the study of the pastoral nomads as cultural anthropology, or cultural ecology rather than only economics. As for the ecological migration, we need to recognize the economic, cultural, environmental, and psychological costs of migration. Third, when we review past experiences, we find that we need to build national ecological reserves, perfect the system of ecological compensation, and establish the mainstay industries to achieve harmonious and comprehensive development. Furthermore, the ecological wisdom accumulated over time in every ethnic group should be summarized systematically. Finally, more community resources should be explored and utilized instead of using only investments and assistance from the government.

Notes

1 The production of this paper is supporte by the research program, the Ecological Migration of Nomadic area in North-we China, thanks to a grant from the National Social Sciences Foundation of China (Also, I am thankful for the suggestions from Professor Jiiang Deshun (Chinese Academy of Social Sciences) and for the help from Liu Hai (Central University for Nationalities).

2 The term "ecological migration" can be traced back to Henry Chandler Cowles (1869-1939), an American scientist and a pioneer investigator of plant ecology in the United States. Cowles studied san dune vegetation and developed the concept of plant succession. His thesis, the "Ecological Relations of the Vegetation o the Sand Dunes of Lake Michigan"(1899 which outlined the concept of ecologica succession, introduced the concept of "biological community migration" to ecology. Cowles' concepts became a fundamental tenet of modern ecology in terms of communities and succession and helped bring attention to the dynamic nature of biotic populations (New Encyclopedia Britannica).

3 This course of action in particular was pursued in the western regions of Ningxia, Inner Mongolia, Yunnan, and Guizhou, all of which have a fragile natural environments as well as large, poor populations.

4 According to a survey done by the National Bureau of Statistics in China, by the end of 2003, the absolute poor population in the rural areas throughou China was 29 million, with a poverty ra of 3.1 percent. That was calculated on th standard of 637 yuan ($76.90) of annual net income per capita.

Full references are available in the online versio of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

China as a Link in Global Value Chains

Aaron Sydor
Acting Director
Current and Structural Analysis Division
Foreign Affairs and International Trade Canada

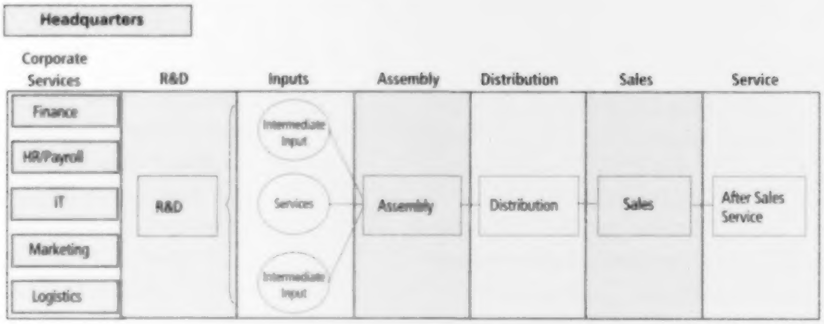
David Boileau
Junior Economist
Current and Structural Analysis Division
Foreign Affairs and International Trade Canada

The rise of China has been nothing less than spectacular. Annual growth in real gross domestic product (GDP) has averaged 9.7 percent since 1990 – roughly four times that of Canada over the same period and by far the fastest in the world for any large economy. While this rate of growth is on par with the rise of the Asian tigers in the late 1970s and early 1980s and Japan before them in the 1960s, one must remember that China's population is more than four times larger than all of those countries combined making this rate of growth even more impressive and greater in its potential implications for the global economy. Thus, while 30 years ago few would have recognized what have now become household names, such as Toyota, Sony, and Samsung, it is almost impossible to imagine what the global economic landscape may look like 30 years from now and what companies of Chinese origin may be added to our lexicon if these growth rates continue.

We must be careful, however, not to overstate the impact for Canada of China's growing prosperity. The gravity model is one of the most widely used in international economics and is useful to illustrate this point. Under the gravity model, international economic interactions depend primarily on two factors; economic size of the parties and the physical distance separating them. Specifically, the volume of trade or other commercial relations between two countries should increase with their real GDPs and diminish as the distance between them becomes greater. Applying this simple analysis to the Canada-China relationship, even given the current and future potential economic size of China, which should increase economic relations between the two countries, it is important to remember that distance still matters, and simply put, for Canada, China is far away. This will naturally place a limit on the extent to which Canada will be impacted by the rise of China. Japan, as an example, is the second largest economic country in the world – approximately three times the current economic size of China. Yet Canadian exports to Japan still only accounted for 2.1 percent of total Canadian merchandise exports in 2004 and 2.9 percent of foreign direct investment (FDI) in Canada. Thus while the large and fast growing Chinese consumer market is important for Canada, we must be careful to not overstate that importance. Even with China as Canada's second most important source for imports and rising in importance as a destination for exports, the United States, due to the size and proximity of that market, remains Canada's most important international commercial partner for the foreseeable future. To further illustrate this point, Canada exports about the same amount of merchandise to the US state of Georgia as it does to China. Even if Chinese GDP were to double, the gravity model would suggest that, in terms of importance as a trading partner, China would be on about the same scale as Texas is today.

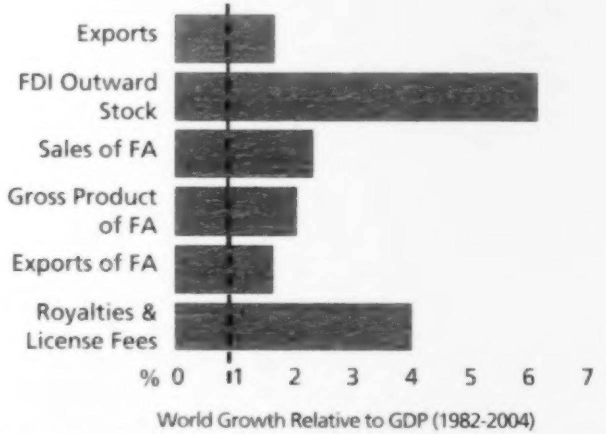
What distinguishes China's growth today from that of its Asian neighbours in the past is the global context in which this growth is occurring. The last two decades have seen a convergence of a number of international

FIGURE 1
A Simplified Value Chain



trends. Many countries have moved away from strategies of import substitution toward outward-oriented market economies. This, combined with ongoing liberalization of trade and investment, opens up vast new markets and locations from which to conduct business. In addition, declining transportation costs, particularly for air travel, and improvements in telecommunications technologies allow operations to be controlled from greater distances, more easily, and at lower costs. At the same time, an increasingly competitive and open global economy forces all companies to lower costs and find more efficient ways of doing business. These trends have led companies to diversify and locate their production process in different countries based on comparative advantage, giving rise to the global value chain.

FIGURE 2
Growth in Global Value Chains
Growth in Nominal GDP



Source: World Investment Report 2005 and IMF Direction of Trade Statistics.

Figure 1 depicts a stylized value chai Historically, multinational enterprise in many cases, served international markets through the establishment of branch plants (horizontal investments). These plants were essentially smaller-scale versions of the parent company replicated throughout the world with many, if not all, of the functions within the value chain reproduced at each location. Under this system, there is little room for specialization and economies of scal except in the largest of markets, and there is little incentive to locate func tions beyond what is needed to serv the local market. With the changes in the global business environment, this is now giving way to the formation of global value chains. Firms are increasingly driven and able to locat individual stages within the production process anywhere in the world, based on where it is most efficient to do so (vertical investment). This includes manufacturing and, increasingly, functions that were previously associated with the headquarters, research and development (R&D), an many services – what many refer to offshoring. Under global value chain those locations that offer a competitive advantage have the potential to attract vast amounts of investment with a mandate to provide a particul function to a larger operation which, in turn, also serves a larger regional or global market. The emergence of global value chains has made a signi cant contribution to the rapid growt of the Chinese economy and it is within this context, as a competitor in global value chains, through whic the rise of China will have the greate impact on the Canadian economy.

Global value chains are not new, but their development has intensified in recent years, and they are now reaching a sufficient size to warrant further emphasis for policy development. It has been well established that growth in international trade has significantly outpaced growth in domestic production. Between 1982 and 2004, growth in global merchandise trade grew 413 percent compared to 246 percent for world GDP – roughly 1.7 times faster. While some of this would undoubtedly be trade in new products, much of it is trade in intermediate inputs as characterized by global value chains (Conference Board, 2005: 89-90). But global value chains are much more than the fragmentation of only the production process; all stages in the value chain are becoming increasingly footloose. No one statistic measures the rise of global value chains, but combined, they paint a fairly vivid picture. Since 1984, world outward foreign direct investment (FDI) expanded 6.2 times faster than production, sales of foreign affiliates (FA) by 2.3 times and royalties and licence fees (trade in knowledge) by 4.0 times (see Table 1).

TABLE 1
Source of Imports

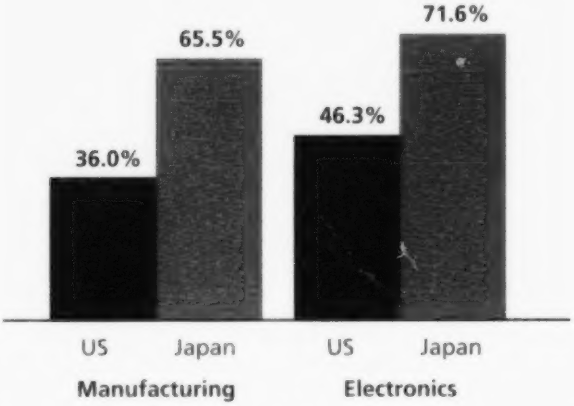
Importer	Source of Imports: NAFTA	EU	Asia	Rest of the world
NAFTA	35.8%	17.1%	32.2%	14.9%
EU	6.4%	63.7%	12.8%	17.1%
Asia	11.5%	11.7%	55.8%	21.0%
Rest of the world	32.9%	32.9%	15.8%	42.7%

Source: IMF Direction of Trade Statistics.

To some extent, what is referred to as global value chains may be more correctly characterized as regional value chains. Trade within the Asia region, for example, and despite no formal integrating trade agreement, is actually very integrated. As seen in Table 1, in 2004, 56 percent of Asian trade was inter-regional, that is, it took place with other Asian countries. This is up from 44 percent in 1989. Despite formal trade agreements in North America and Europe, trade within those regions is relatively unchanged over time but is fairly high at 36 percent for the North American Free Trade Agreement (NAFTA) region and 64 percent for trade within the European Union (EU) in 2004, with the number and size of countries involved playing a large role in the difference between the two numbers. Again, a prominent feature is not only the rise of China, but also other less developed countries with the rest of the world accounting for a larger share of global trade with all regions (DFAIT, 2005: 26-28; CanadExport, 2005: 7). China is, in particular, well integrated into the Asian region with 44.6 percent of its exports going to and 54.0 percent of its imports coming from the region. Many countries in the region now rank China among their largest trading partners in both directions. Likewise, other Asian countries account for a large share of foreign direct investment in China. In total, the region accounts for more than 60 percent of FDI in China, although Hong Kong alone accounts for 34 percent of this. It is estimated that as much as 25 percent of FDI in China may be round tripping by Chinese companies through third countries and back into China (Harold and Lall, 1993).

Manufacturing is one of the most internationalized stages of the production process and the most relevant for a discussion about China. China has emerged as a manufacturing hub within Asia and, to a certain extent, the world. Currently, this production focuses on labour-intensive manufacturing and assembly operations, but is quickly increasing in complexity and skill intensity. The impact of this for Canada is the same as for other countries in the region, only moderated by distance. Where many products, such as toys and basic electronics, once carried the "made in Taiwan" or "made in Hong Kong" moniker, they are now stamped "made in China." This forces countries within the region to adjust by occupying more skill-intensive stages of the production process. This has been the case for Japan. Japan has run trade surpluses consistently since 1980 as Japanese manufacturers became competitive in international markets.[1] Since 1995, however, income

FIGURE 3
Share of Foreign Affiliate Sales from Exports



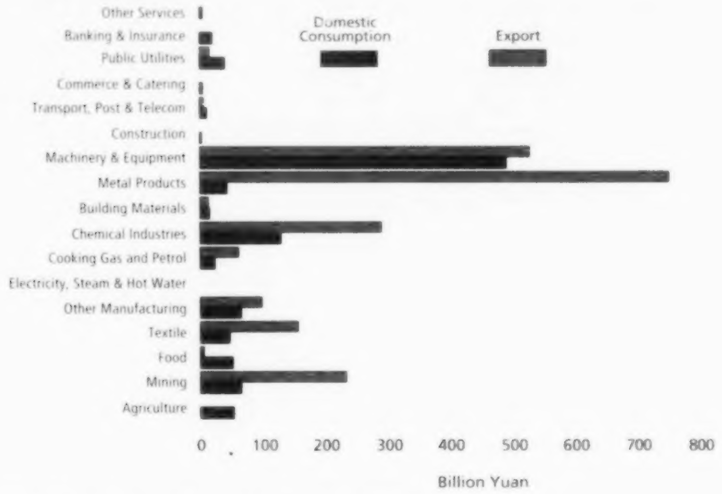
Source: U.S. Bureau of Economic Analysis and METI.

generated from outward investments has roughly matched those from trade surpluses, illustrating the shift of the Japanese economy from a manufacturer to a generator of knowledge as China and other countries within the region are better suited toward manufacturing. More than 65 percent of sales by Japanese manufacturing affiliates operating in China come from exports. This compares to 36 percent for US affiliates, which are more focused on producing consumer goods to the local Chinese market (see Figure 3). Both US and Japanese affiliates in the electronics sector are more outward oriented but again, Japanese affiliates are much more so. But the movement of manufacturing to other countries in the region is just beginning; Japan is still a relatively small investor abroad by international standards.

Chinese import statistics provide further evidence of the extent to which trade in the region is linked to the location of production facilities rather than simply to serve growing domestic demand. More than two thirds of Chinese imports, for example, are for use in exports, with only one third going to domestic consumption (see Figure 4). In China's single largest import category in 2000, machinery and equipment, more than half of all imports were used directly in the production of exports. Furthermore, China's role in global value chains is also responsible for a significant share of Chinese growth. Foreign-controlled firms are expanding at a rapid pace in China. In 2004, 10.3 million Chinese were employed by affiliates of foreign multinationals; this is a nearly 50-fold increase since 1987. Similarly, as of 2004, 57.8 percent of Chinese exports were made by foreign affiliates compared to only 18.3 percent in 1991. These data also capture the extent to which global value chains exist outside of an equity ownership structure.

To this point, we have largely limited ourselves to describing global value

FIGURE 4
Final Use of Chinese Imports, 2000



Source: China Statistical Yearbook, 2003 – Input/Output Accounts.

chains as multinationals locating their operations abroad, but this only describes those activities that remain inside the firm (an equity ownership position). Arm's-length transactions conducted through contracts also play a role in global value chains, but are much more difficult to measure. There is evidence that in sectors where proprietary knowledge is more important, equity-based value chains dominate. For example, domestic Chinese companies account for only 7 percent of Chinese exports of electronic circuits, 15 percent of data processing machines and 4 percent of mobile phones. But in industries, where there is less proprietary knowledge to protect, arm's-length transactions dominate. Chinese-owned firms account for 72 percent of yarn and fabric exports, 55 percent of toys, and 63 percent of travel bags, even though they may still be selling into global value chains through contractual relationships where design functions and branding are performed by the multinational.

Global value chains describe much more than the internationalization of manufacturing production. All stages of the value chain are becoming increasingly footloose and able to locate where the function in question can be performed most efficiently. Research and development is one of the most sought after functions within the production process. In addition to providing high-skilled and high-paying jobs, it is believed that R&D also produces many benefits to the host country through positive externalities. As a result, many countries, including Canada, have policies and programs with the express purpose of increasing R&D performed within the borders of the country. For the most part, these programs focus on increasing R&D performance of domestic firms, and rightfully so given that R&D has traditionally been one of the least internationally mobile functions (UNCTAD, 2005: 121). There is however, evidence that these functions too are becoming increasingly mobile internationally. A number of factors driving the internationalization of manufacturing production also enable the internationalization of R&D, such as the opening of markets, liberalizing of trade and investment barriers, and improvements to information and communication technologies. More open markets also contribute to greater competition, which drives firms to reduce the cost of research while increasing the need to speed up the process as the complexity and scale of projects also increase. German multinational enterprises (MNEs), for example, established more foreign R&D units in the 1990s then in the preceding 50 years (UNCTAD, 2005: 124). Between 1993 and 2002, R&D spending by MNEs at their affiliates abroad grew at twice the rate of spending in their home country. As a result, 16 percent of all R&D spending by MNEs was outside their home country in 2002; this is up from only 10 percent in 1993. While this increase of six percentage points may not seem like much, just the increased share of R&D spending by US MNEs abroad was about $2.9 billion. This is more than total spending on R&D in Ireland in 2002. With the 700 largest R&D spenders accounting for 69 percent of the world's business spending on R&D, attracting and retaining this internationally mobile R&D is key for countries to improve their R&D performance. Canada has the highest share of R&D performed by foreign affiliates among the G7 at 34 percent, roughly the same share of foreign controlled firms in the economy. Retaining this spending in Canada is critical.

Thus while the current focus may be on China's implications for global manufacturing and the so-called "China price," it may not be long before higher skilled manufacturing, services and R&D face similar competition and price pressures.

Not only are R&D services becoming more footloose, but developing countries are increasingly able to compete for these functions. Historically, the majority of spending by MNEs outside of their home country was in other developed countries, but this too is changing. Again using US multinationals as an example, while all major regions saw an increase in US R&D spending, the developing world witnessed the fastest rate of growth with China leading the pack. China's share of R&D spending by US multinationals abroad increased 25-fold between 1990 and 2003, and spending in other less-developed countries also increased. As manufacturing production continues to move to China, there will also be a greater incentive to locate a certain amount of R&D there as well. Furthermore, the capacity to undertake research is increasing quickly. Although still

small in terms of the total population, China has a growing pool of highly skilled workers. In 2001, China had 568,000 university graduates, 337,000 of them in science and engineering. In 2003, it is estimated that China graduated 13,000 Ph.D.s in science and engineering, compared to 18,000 in the United States. A recent study by the Economist Intelligence Unit (2004: 9) supported this finding with China appearing as the number one location for planned R&D expenditures by multinationals. Thus while the current focus may be on China's implications for global manufacturing and the so-called "China price," it may not be long before higher skilled manufacturing, services and R&D face similar competition and price pressures.

The implications for policy development of the increasing importance of global value chains and the emergence of China are not yet clear. One potential impact is that as the importance of other factors affecting location decision diminish, there will be scope for government policies and services offered to play a potentially larger role in shaping the comparative advantage of alternate locations. Governments will be forced to choose their policy mix carefully and maximize the efficiency of government services offered as the cost of not doing so may be rising.

Note

1 Some would also argue that an under-valued yen played a role in this trend.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

BOOKMARK

China's Rise Is as Unavoidable as the Arrival of the Internet

In *The Beijing Consensus*, Senior Advisor to Goldman Sachs and professor at Tsinghua University in Beijing, Joshua Ramo observes that the current approach to China policy in the United States and other countries still follows the engage-contain dualism. Such an approach, according to Ramo, is antiquated. Instead, the author advocates a more holistic approach that builds on common interests and a shared future. Ramos argues that China's rise is a fact of life. Just as the onset of the Internet, China's rise will change the existing world order and our perspectives. This report is a must read for those who wish to succeed in China policy.

Excerpt

"China is marking a path for other nations around the world who are trying to figure out not simply how to develop their countries, but also how to fit into the international order in a way that allows them to be truly independent, to protect their way of life and political choices in a world with a single massively powerful centre of gravity. I call this new physics of power and development the Beijing Consensus."

"The essential ideas of what is happening in China — innovation, asymmetry, a focus on equality, the exploration of new ideas of citizenship — are appealing to nations that have ambitions for development and security but have seen hundreds of years of failure of development models that rely too much on developed nations for assistance."

Joshua Cooper Ramo. 2004. *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre.

Is Canada Under-performing in Foreign Direct Investment and Exports to China?[1]

Madanmohan Ghosh
Economist
Micro Economic Policy Analysis Branch
Industry Canada

Weimin Wang
Economist
Micro Economic Policy Analysis Branch
Industry Canada

Introduction

During the last couple of decades, increased economic integration led by a reduction of barriers to trade and investment, economic reforms and technological progress have resulted in a dramatic increase in trade and investment flows and economic growth in some countries.[2] In this matter, China is an economy that draws the attention of academics as well as policy makers. The average annual growth rate of per capita gross domestic product (GDP) in China exceeded eight percent during the last decade. In 2003, China received about 10 percent of the world foreign direct investment (FDI) and became the world's largest recipient of FDI for the second time. Similarly, China's exports of goods and services registered more than a 23-fold increase, reaching US $322 billion in 2002. In nominal terms, China accounts for almost four percent of world output – more than 1.5 times bigger than Canada. Measured in purchasing power parity, China's share of global output rose from close to 11 percent in 2000 to over 13 percent in 2004 (Krueger, 2005).

China's sheer size, coupled with its rapid growth, low wages, and increasingly skilled work force makes it a major destination for international investments and a low-cost supplier of a wide range of goods and services. This paper examines how Canadian and US investors and exporters have responded to increased international market opportunities in general, and to China in particular. Are Canadian exporters and investors able to tap the increased market opportunities in China? Is Canada underperforming in exploiting its FDI and export opportunities in China? How does Canada's performance compare with that of the United States?

FDI and Exports to China from Canada and the United States

China's share of world inward FDI as well as exports has increased dramatically in the past decade. Between 1992 and 2002, China's share in world inward FDI increased from a little over one percent in 1990 to over six percent in 2002, and its import share almost doubled to 5.3 percent during the same period (Table 1). Casual observation suggests that while both the United States and Canada have somewhat followed the global trend in FDI and trade flows into China, Canada lags behind the United States. China's share in Canada's stock of outward FDI increased significantly during the early 1990s to 0.23 percent in 1995, but it fell to 0.14 percent in 2003. China's share in US outward FDI increased from 0.11 percent in 1992 to 0.68 percent in 2002. In trade, the share of China in Canadian exports declined slightly, while it doubled to 3.2 percent in US exports between 1992 and 2002 (Table 1).

In absolute terms, Canada's total outward FDI stock nearly quadrupled between 1990 and 2003, and its stock in China increased from a low of CAN$25 million in 1991 to CAN$542 million in 2003, a 22-fold increase. The US outward FDI also followed the same pattern. While its total stock of outward FDI increased five times between 1990 and 2003, its

TABLE 1
FDI and Exports from the World, Canada, and the United States to China

	1992	1995	2000	2002
Chinese share in world merchandise imports (%)	2.7	2.5	3.4	5.3
Chinese share in Canada and US exports (%)				
Canada	1.4	1.3	0.9	1.0
United States	1.7	2.0	2.1	3.2
Chinese share in world inward FDI (%)	1.1*	4.5	5.7	6.1
Chinese share in Canada and US outward FDI stock (%)				
Canada	0.04	0.23	0.16	0.14
United States	0.11	0.40	0.85	0.68

Note: *Data for 1990.

Source: Trade data: Trade data online (Canada), USITC online database, International Trade Statistics, WTO. FDI: US Bureau of Economic Analysis (2003, 2004).

stock in China increased by 24 times from a level of US$426 million in 1991 to US$10 billion in 2002. The inward stock of total FDI from all sources in China increased by 22 times from $21 billion in 1990 to US$448 billion in 2002. These findings suggest that increased inflow of FDI into China from the United States and Canada are very much a part of global trend.

Several factors may be responsible for the observed patterns in global, US, and Canadian FDI and export flows in China. Below, we discuss variables of the econometric model used in this study that played a key role behind the observed pattern of Canadian and US FDI and exports.

The Model and Data

Our empirical model is based on earlier theoretical as well empirical works in line with the gravity model.[3] Both FDI and export flows in our model depend on a set of variables, namely GDP and its growth, labour compensation, openness of the host countries, linguistic ties, and the geographical distance between the source and host countries. Similar sets of variables are used to explain the FDI outflows as well as exports although some variables, such as geographical distance, matter more for exports and some other variables, such as labour cost, matter more for FDI outflows.[4] Gross domestic product measures the "mass" or size of an economy and is the attraction for trade and FDI flows.[5] Gross domestic product growth is also used as an explanatory variable to test the effect growth has on trade and FDI flows. Higher GDP growth might indicate changes in consumer behaviour (which may raise demand for imports and FDI inflows) and institutional changes (which may reduce trade and investment barriers).

Geographical distance between host and source countries is used as a proxy for bilateral barriers to trade and investment. Longer geographical distance implies higher transaction costs of trade and investment between two countries. A higher degree of openness in the host country positively influences both trade and FDI.

Two countries that share a common language may have lower transaction costs for trade and investment between them.[6] We use a dummy variable to represent the linguistic tie and include labour cost as an explanatory variable to test whether countries with lower labour costs will attract more FDI. In other words, is FDI looking for cheap labour? We also use labour cost to explain exports, because part of exports is FDI-induced.[7] Any special relationship between a pair of countries, such as bilateral agreements, and cultural and historical ties, may not be captured by the variables mentioned above. Some country dummies are included to capture these effects.[8]

Annual data on each of the variables for Canada and its 54 partner countries and for the United States and its 95 partner countries for which data are available are assembled for the period 1989-2001 from various sources including the OECD OLISNET, the World Bank's World Development Indicators, IMD WORLD Competitiveness Yearbook (WDI), Statistics Canada, the United States, and the Bureau of Economics Analysis.[9]

Empirical Results

Separate estimations were undertaken for FDI and export equations for both Canada and the United States. As expected, GDP, trade openness, distance, and linguistic ties have

a positive and statistically significant impact on both Canadian and US exports. The income elasticity of exports is almost the same for the two countries and close to one, while the distance elasticity is about 0.6 for Canada and close to one for the United States. The impact of GDP growth is positive but only statistically significant for Canada's exports, and the impact of labour costs is negative but only statistically significant for US exports.

The behaviour of the US and Canadian FDI outflows follows what gravity models predict and is quite robust across various model specifications. The income elasticity of the US FDI outflows is slightly higher than 1.0 and that of Canada's FDI outflows is slightly lower than 1.0. Geographical distance negatively affects both Canadian and US FDI outflows, but the coefficient is close to 1.0 for Canada and about 1.4 for the United States. Both are higher in the case of exports. As expected, the impact of FDI openness and linguistic ties is positive and statistically significant. The crucial difference is that while the US FDI outflows increase with GDP growth in the host countries, Canada's FDI outflows are indifferent. In addition, Canada's FDI outflows are sensitive to labour compensation in the host countries, while the US FDI outflows are not. Dummies for the United States (Canada), Mexico, and China are not significant in the Canadian (US) equation, implying that no other variables are needed to explain Canada's (the United States) FDI outflows to these countries.

Concerning Canada's ability to exploit its full potential in foreign markets in terms of exports and FDI and its performance with respect to the United States, a few observations can be made from the regression results. First, Canada's exports are positively related to economic size as well as economic growth in the host countries, which seems to suggest that Canada is on its way to exploiting market opportunities. Second, in FDI, although Canada is not underperforming in China, regression results suggest that economic growth in the host country is not a factor that Canadian investors rely on; it is the economic size that is more important. For the United States, in addition to economic size, economic growth in the host countries also influences the FDI flows.

Although in-depth research at the industry level is needed to understand why Canadian investment behaviour looks somewhat different from that of the United States, we provide some plausible explanations. First and foremost market opportunities in particular areas of investment have to match with the comparative advantage of source countries. While the manufacturing sector dominates the phenomenal growth of FDI in China, the overall composition of Canadian FDI abroad is dominated by finance and mining. The US FDI base is more diversified and compares more readily with the Chinese appetite for FDI than does the Canadian FDI.

TABLE 2

Comparing the Composition of Canadian and the US Outward FDI with Chinese Inward FDI: Average Share (%) by Industrial Sectors, 1992-2003

	Canada*	United States*	China**
Agriculture and fishing	–	0.10	1.87
Mining and quarrying	21.20	6.76	0.63
Manufacturing	18.10	27.96	70.03
Electricity, gas, and water supply	–	1.44	2.42
Construction	2.52	0.16	1.14
Trade and repair	–	9.78	2.09
Hotels and restaurants	–	0.88	–
Transport and communication	9.66	2.14	1.62
Financial activities	35.92	26.90	0.43
Real estate and business services	–	22.60	13.00
Other services	8.16	0.85	6.26
Unallocated	4.43	0.43	0.51
Total	100	100	100

Source: * Data for Canada and the United States are based on information from page 70 (Canada) and 379 (United States) (OECD, 2004).

** Data for China relate to 2003, and were downloaded from China (2004).

As shown in Table 2, from 1992 to 2003, over 70 percent of inward FDI in China was in the manufacturing sector, while the share of services was about 24 percent. During the same period, financial activities accounted for 35.9 percent of Canada's outward FDI, followed by mining (21.2 percent), manufacturing (18.1 percent), transport and communications (9.7 percent), other services (8.2 percent), and construction (2.5 percent). This suggests that Canada concentrates on financial services and the mining sector when investing abroad. These two sectors accounted for over 57 percent of Canada's outward FDI stock during the period. Financial markets and the mining sector are highly protected by most countries through ownership restrictions. There has been very little inward FDI flow in China in mining and finance, as shown in Table 2, perhaps due to entry barriers. The share of mining in Chinese inward FDI in 2003 is 0.63 percent and finance and insurance is 0.43 percent.

The industrial composition of the US outward FDI is less concentrated. During the same period, manufacturing accounted for 28.0 percent, followed by financial activities (26.9 percent), business activities (22.6 percent), trade (9.8 percent), and mining (6.8 percent). This suggests that the industrial composition of outward FDI for the two countries is quite different. The United States invests relatively more abroad in manufacturing, business services, and trade than Canada. These sectors (especially manufacturing) are much less protected than financial markets and mining. Actually, many countries, such as China, try to attract more foreign investment in manufacturing through lower taxes and other policy tools.

Canadian manufacturers invest less abroad than their US counterparts and there is a big demand for FDI in manufacturing in China.

Therefore, it seems that US outward FDI is more demand-based and Canada's outward FDI is more supply-based. This might partly explain why the United States invests more in big and dynamic economies than Canada does. These economies have huge demand for investment in manufacturing, and US investors can do better than Canadian investors at meeting that demand. Foreign direct investment from Canada flows to countries with fewer restrictions in the mining and financial sectors. These countries do not have to be big or dynamic. Such a mismatch between what Canada can provide and what China needs might be the major reason for the difference in the behaviour of FDI outflows between Canada and the United States.

Concluding Remarks

In brief, our econometric results suggest similarities as well as dissimilarities in the pattern of FDI and export flows from Canada and the United States. Both Canadian and US FDI and export performance in China are consistent with their overall patterns. Regression results do not suggest underperformance in China either by the United States or Canada. The crucial difference is that while US investors tend to invest more in the growing economies, Canadian investors are indifferent with respect to economic growth. In exports, it is the opposite. While exporters from Canada have responded positively, US exporters are not sensitive to economic growth in the destination countries.

Canadian manufacturers invest less abroad than their US counterparts and there is a big demand for FDI in manufacturing in China. China has become a significant location for the export-processing link in the global supply chain. As pointed out in Dobson (2004), processed exports accounted for 56 percent of total exports in China from 1997 to 2002. The export share of foreign invested enterprises (FIEs) was 48 percent in China in 2002.

Further studies at the industry/firm level are needed to understand why Canadian manufacturers invest less abroad. Based on conditions for Chin

to be a WTO member country, China's local financial and related markets will be more open in the near future, which is a good opportunity for foreign financial companies. We expect Canada's investment position in China will gradually improve.

Notes

1 This is an abridged version of a paper entitled, "Do Economic Size and Growth Matter for FDI and Exports? A Comparison of the Canada and US Experience with Special Reference to China and India," which has been presented at the Canadian Economic Association Meetings, May 26-28, 2006. The authors thank Someshwar Rao and participants at MEPA brown bag presentations for suggestions and comments on an earlier draft. Views expressed in this paper are our own and do not necessarily reflect those of Industry Canada or the Government of Canada's Policy Research Initiative.

2 The global stock of FDI almost tripled during the 1980s followed by a twofold increase during the 1990s reaching US$8.2 trillion in 2003.

3 See, for example, Anderson (1979), Bergstrand (1985), and recently Anderson and Wincoop (2003).

4 The only difference is that the trade-to-GDP ratio is used for the exports equations while the FDI-to-GDP ratio is used for the FDI outflow equations.

5 Some researches use GDP per capita and population separately instead of GDP. For example, see Razin et al. (2003, 2004).

6 See Frankel (1997), for example.

7 Due to the globalization of the world economy, manufacturers can produce components in one country and ship them into another country for processing into final goods, which implies that FDI may induce exports. Foreign direct investment is expected to be negatively correlated with labour compensation; so are exports.

8 For example, China, India, the United States, and Mexico dummies are used in Canada's equations to check whether special relations between Canada and these countries (if any) have an impact on the FDI flows from Canada to these countries. Similarly, China, India, Canada, and Mexico dummies are included in the US equations.

9 Detailed descriptions are available on request from the authors.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

BOOKMARK

Towards a National Pacific Gateway Strategy

Asia Pacific Foundation of Canada

There is no question of the need for better port and transportation facilities on the West Coast, to cope with the larger volumes of cargo that are projected to cross the Pacific Ocean. But a larger port alone will not create deeper and broader links across the Pacific. Final demand for products from Asia is not in the West Coast, but in the more populous regions of central Canada and the American mid-west. The receptivity and openness of North American markets to Asian imports cannot be taken for granted; neither can the willingness and ability of Canadian firms to ship products in the opposite direction.

A durable Pacific Gateway Strategy should therefore include the development of broader Asia-focused policies in the area of international affairs, training and education, commercial programs, innovation, and the arts and culture. In this sense, the Pacific Gateway has the potential to be a strategy for all of Canada, rather than a collection of transportation projects on the West Coast. It is telling that in a 2004 national opinion poll conducted by the Asia Pacific Foundation of Canada, only 30 percent of respondents agreed with the statement: "Canada is part of the Asia Pacific region." Until and unless Canadians include Asia in their mental maps, the Pacific Gateway will be just another portal.

China Rising

Summary Reflections on the Canadian Council of Chief Executives' Mission to Beijing and Shanghai

November 20-24, 2005

Canadian Council of Chief Executives

The CCCE, founded in 1976, has been Canada's private sector leader in the promotion of international trade and investment liberalization.

The CCCE's membership consists of the chief executive officers of 150 leading Canadian corporations.

China represents an important global priority for the Canadian Council of Chief Executives (CCCE). With a gross domestic product (GDP) of US$1.6 trillion and real economic growth running at just over nine percent annually, China has become a world leader in trade. More than 64 percent of its GDP depends on exports and imports.

But China's growing importance as a trading partner is only part of the story. Gross domestic product per person increased from US$178 in 1978 to US$1,700 in 2005; meanwhile, the share of its population living below the poverty line (US$2 per day) declined from 73 percent in 1990 to 32 percent in 2003. China's entry into the World Trade Organization and its membership in other multilateral institutions further signal its arrival on the global economic stage. China is increasingly integrated into the world economy and is poised to become a significant international investor.

All of this helps to explain why, from November 20-24, 2005, the CCCE led an ambitious mission to the People's Republic of China. Member CEOs of the Council representing a broad cross-section of industries – oil and gas, manufacturing, financial services, communications, construction, transport, and asset management – travelled to Beijing and Shanghai. The itinerary included meetings with senior officials of key departments, regulatory bodies and state-owned enterprises, as well as in-depth briefings from top China-based academics, journalists, private sector leaders, and consultants.

The objectives of the mission were t develop a better understanding of th trends that underpin China's growth promote a stronger economic partne-ship between Canada and China, enhance Canadian awareness of busi-ness and investment opportunities, encourage greater co-operation in trade, investment, and global supply chain management, signal to the political and business leadership of China the strong desire of Canadian chief executives to build and develo stronger Canada-China linkages, and advance Canada as a gateway to North America.

What follows is a summary of the ke insights and lessons from the missio

Key Insights

China will probably not see a contin-uation of the nine to fifteen percent annual growth rates it has experienc in recent years. Instead, it is expecte to settle into a steady but still impres-sive growth rate of eight to nine per-cent. In part, this is due to the sheer scale of activity. Consider that the Yangtze River Delta region alone has an economy as large as that of Russi By 2020, the economy of Zhejiang Province will rival Canada's.

But more importantly, China seems to have learned a great deal about how to manage its economy. It is working hard to improve political and economic relations with the United States, while privatizing state owned enterprises, initiating land reforms and working to accommoda massive urbanization by building more housing in cities.

The commitment by Chinese leaders to grow the economy cannot be overstated. Accession to the World Trade Organization in 2001 made China one of the world's most open economies, reflecting a cultural confidence that many other nations simply lack.

While there remains a significant rural-urban divide in China, this is slowly decreasing through massive migration to cities (50 percent of the entire population will be urban by 2010) and a steadily growing urban per capita income of US$1,138 (in real terms, double what it was in 1995). This, in turn, has led to a massive rise in consumption, which contributes 35 to 40 percent of total GDP growth. Today's consumption patterns reflect 50 years of pent-up demand.

Businesses that hope to succeed in China must cultivate relationships with local and municipal governments as well as with officials in Beijing. China is not a monolith but a sprawling country of 23 provinces, five autonomous regions, four municipalities and two special administrative regions. About 80 percent of decisions affecting national GDP are in the hands of city mayors. Mayors conduct 60 percent of all polling, a sign of the extent to which they are responsible for day-to-day levels of public satisfaction. Serious cultural and economic differences across China are reflected in the large number of interprovincial trade barriers.

Challenges

Although the overall outlook for China's economy remains very positive, foreign investors and business partners do need to consider a wide range of risks to the sustainability of its growth. For example, ongoing actions will be necessary as a follow-up to China's ratification of the United Nations Convention Against Corruption. A real estate bubble remains a real if distant possibility. Ongoing privatization and streamlining of state trading enterprises will be required if China is to sustain current rates of profitability and productivity growth.

Businesses that hope to succeed in China must cultivate relationships with local and municipal governments as well as with officials in Beijing. China is not a monolith but a sprawling country of 23 provinces, five autonomous regions, four municipalities and two special administrative regions.

Similarly, China needs to accelerate the process of recapitalization and restructuring of its largest banks (including opening up the financial services industry to private equity). From the United States and elsewhere, there is continuing pressure on China to revalue the *renminbi*.

At a more basic level, demands are growing for more investment in infrastructure to keep pace with China's rapid economic expansion. Greater investments in cleaner and renewable energy sources and a more extensive environmental infrastructure are desperately needed.

The Canada-China Relationship

The Strategic Working Group, a deputy minister-level forum for discussions on bilateral and multilateral issues, is a positive and important process. However, China is constantly changing, and Canada's strategy must adapt. China is eager to deepen the bilateral commercial relationship. Hu Jintao, President of the People's Republic of China, has directed his government to further pursue the relationship, but there are real concerns that Canada is losing market share in China to other countries, such as Australia.

Significantly, Chinese officials asked mission members why Canada is aiming only to double total trade with China over the next five years from CAN$30 billion to CAN$60 billion. A more ambitious goal of CAN$100 billion seemed achievable to analysts in Beijing and Shanghai. Moreover, Council members were informed that Canada needs a more flexible strategy. Ireland, New Zealand, and Singapore, to cite three examples, are targeting the Chinese provinces for trade links, to great success.

China is clearly important to Canada. However, several commentators suggested that bolder steps should be considered. In developing its bilateral commercial relationships, Chinese leaders generally favour broad free trade agreements. This concept is worth investigating.

It was further suggested that, at the very least, Canada should conclude a foreign investment protection agreement with China to take the commercial relationship to the next level. We should address challenges and opportunities to work more closely together in a forthright manner through a broad strategic framework with private sector input.

Key Sectoral Opportunities

China represents a remarkable opportunity for Canada and Canadian companies, but perhaps no sector stands to benefit more than energy. Energy demand overshadows almost all other factors in China's growth. The country is moving toward a 60 percent dependency on coal, and energy demand is rising by 1.5 percent for every one percent increase in GDP. Senior Chinese officials view the Athabasca oil sands as a key area for increased co-operation. Other areas of co-operation highlighted during the mission include nuclear energy, forestry products, and renewable energy.

In services, the insurance market is slowly opening up as more foreign insurers settle in China. The average salary in China has increased 316 percent over the past 10 years, representing extraordinary opportunity for the 76 insurers currently operating in China (split evenly between domestic and foreign insurers). At present, fewer than three percent of Chinese workers have life insurance policies, but this figure is likely to rise with further increases in disposable income. Areas of growth within the insurance market and the capital market generally include group life and health insurance, private pensions, and wealth management.

Conclusion

It is clear to all that China presents great opportunities. But the challenge for Canada and for Canadian enterprises will be to convert opportunity into success. The winners will be those companies and countries that make a sustained effort to understand the underlying trends of the Chinese economy and the cultural nuances that influence political, consumer, and investor choices in China.

China is a complex market, and it takes enormous effort to achieve even a moderate understanding of its commercial relationships, society, and people. As many have said, the longer one spends in China, the less one knows. It is impossible to ignore China. Enthusiasm, patience, and knowledge will bring rewards.

Canadian Diaspora

A Concept Whose Time Has Come?

Dispatches from the Eighth Metropolis Conference

Jean Lock Kunz
Associate Project Director
Policy Research Initiative
Government of Canada

with notes from
Kenny Zhang
Senior Research Analyst
Asia Pacific Foundation of Canada

The Eighth National Metropolis Conference was held in Vancouver, Canada, March 23-26, 2006. Organized by the Metropolis Project's Vancouver Centre of Excellence for Research on Immigration and Integration in the Metropolis (RIIM), this event brought together about 500 delegates from all three orders of government, non-governmental organizations, and academe. The theme this year was Immigration and Canada's Place in a Changing World. This marks a departure from traditional discourse on immigration and diversity, which tends to focus on what Canada can do to improve the outcomes of immigrants and ethnic minorities. Such a departure is timely for two reasons. First, Canada now competes with traditional immigrant-receiving countries such as Australia, the United States, and the United Kingdom, as well as with emerging economies, especially China and India. Second, the flow of population in Canada has increasingly become two-way. While Canada is still a desired destination for immigration, more Canadians are living in the United States and more recently, in Asian countries, especially China and India.

In this global environment, human resources are the most valuable asset in the race to the top. At the first plenary of the conference, participants learned of Australia's strategies to attract skilled migrants on the one hand, and China's strategies to draw its diaspora to return on the other. To expedite the integration of skilled workers to the country, the Australian government implemented pre-qualifications, requiring applicants to have their qualifications and language proficiencies assessed before application. In addition, Australia actively recruits international students to study in the country. On graduation, international students can apply for permanent residence status in-land. Such a practice has resulted in enclaves of students choosing fields of studies deemed desirable by the host society.

How is Canada doing in this regard? According to David Ley, Professor of Geography at the University of British Columbia, there has generally been an implicit contract between immigrants and their host society where the receiving society offers an opportunity for immigrants to better their economic outcomes and, in return, immigrants contribute to the prosperity of the receiving society. Such an implicit contract may not be working in today's Canada, argued Ley, as more immigrants face barriers to participating fully in Canadian society. Canada, however, is not the only society where immigrants encounter labour market challenges. Drawing from his recently published book, *The Chinese in Silicon Valley*, Bernard Wong of San Francisco State University demonstrated that some highly skilled Chinese professionals returned home, because of a lack of career advancement opportunities in the United States. Rather than being "high-class coolies" restrained by the glass ceiling, many opted to be their own boss or return home. The decision to return to China is also made easy as the Chinese government has embarked on various strategies to recruit Chinese scholars and students overseas. These strategies were described by David Zweig of the

Hong Kong University of Science and Technology. David Ley's and David Zweig's papers appear in this issue of *Horizons*.

While China has been the top source country of immigrants to Canada, such a trend may be slightly offset by the return migration to China as shown in an empirical survey on Chinese leavers/stayers from/in Canada presented at a workshop jointly organized by RIIM and the Asia Pacific Foundation of Canada (APF). The authors of the study, Don DeVoretz and Shibao Guo, showed that most of the respondents who left Canada did so within the first few years after their arrival. The top three pull factors for returning to China are more opportunities for promotion, higher-paying jobs, and more job security. On the Canadian side, the top three push factors are Chinese qualifications and experience not being recognized and the lack of Canadian work experience. In light of this reverse tide of migration, what could the federal government do to improve the outcomes of immigrants to Canada? Moreover, how could the government maximize the potential of those who emigrated? The latter question was at the centre of the RIIM/APF workshop, National Diaspora Strategies: India, China and Canada. The workshop had three objectives: learn from India and China's experiences of leveraging their diaspora communities, to explore the presence of a Canadian diaspora and its implications, and consider policy options for Canada to cultivate links with the Canadian diaspora.

Both India and China have been countries of emigration for a long time. The Chinese diaspora is one of the largest diaspora communities in the world. As early as the 12th century, Chinese, mostly traders and craftsmen, started to move throughout Southeast Asia. In the 19th century, more Chinese moved to North America and beyond, in the coolie trade and gold rushes. More recently, skilled and highly educated Chinese moved to immigrant-receiving countries, including Canada, the United States, and Australia. Through its extensive business network, this large and wealthy group has been investing its rich capital in their country of origin.

Having recognized the important roles of its diaspora, China has implemented a systematic policy and created government institutions to deal with diaspora issues. The Chinese Constitution clearly protects the legitimate rights of Chinese nationals residing abroad as well as the rights and interests of returned overseas Chinese. The Constitution also mandates the State Council (Cabinet) to exercise the above powers and functions, and to set up the Overseas Chinese Committee of the National People's Congress (NPC, i.e., Parliament). The NPC has passed a number of laws, some safeguarding the legal rights of overseas Chinese with a focus on political and civil rights, the right to participate in politics, and the right to visit, settle, and study in China. Others lay out the preferential treatment to be given by governments at all levels to overseas Chinese when they return or invest in China.

All levels of government have departments to deal with overseas Chinese affairs. At the central government level, the Overseas Chinese Affairs Office of the State Council (SCOCAF) is the highest executive body. With a staff of 120, the office is headed by one minister and four deputy ministers. There are similar offices (OCAF) at the provincial, city, township, and county levels. Chinese embassies act as principal conduits linking with overseas Chinese.

All levels of OCAFs provide assistance to overseas Chinese in a number of ways, including establishing databases for the purpose of finding roots, networking, and leveraging; providing services for investment and facilitating preferential treatment. Those preferential treatments include tax benefits and exemptions, location and preferential allotment of land, reduction or waiver of land tax, and others. In addition, these OCAFs are also active in organizing large-scale fairs for business matchmaking, implementing policy and laws protecting legal rights and interests, problem solving, providing advisory services on tourism, and implementing policy relating to preferential treatment for children of overseas Chinese.

More recently, the Chinese government has been more aggressive and flexible in attracting overseas talents. Some measures include granting long-term residency (similar to the US Green card system), and encouraging overseas Chinese to serve the country (*weiguo fuwu*) rather than returning to serve the country (*huiguo fuwu*). Serving the country could be more accomodating including setting up joint positions in universities, establishing joint education or research programs, and encouraging them to set up businesses in China.

In the case of India, there are over 20 million in the Indian diaspora across 110 countries, and they play five significant roles as investors, customers, suppliers, ambassadors, and philanthropists. The Indian diaspora has experienced considerable growth in capital formation, as well as major investment in social infrastructure, business expansion, and new venture funds. The India diaspora could be an attractive market segment for Indian exports. For example, one of the fastest growing Indian exports is not computer software, but the entertainment industry (e.g., Bollywood films) mainly for its diaspora. Emigrants can participate in and help their companies expand into this growing market. The Indian diaspora is already a virtual representative of India, and provides business and policy insight to the country where they currently reside, markets Indian projects and services, and promotes Indian culture. As philanthropists, the Indian diaspora have contributed in education, health care, and project support as needed.

In 2000, the Government of India established a high-level committee on the Indian diaspora to look into the policy issues related to the Indian diaspora and to make policy recommendations for the Government. One recommendation was to create an annual event, Pravasi Bharatiya Divas (PBD, non-resident Indian day) in 2003. The main goals of the first PBD were to develop awareness of the global Indian community, promote a web-link relationship between India and all her diaspora communities, create better awareness about the diaspora among Indians and vice versa, define India's new approach toward the diaspora, and announce dual citizenship and other cultural programs. In the following years, the PBD expanded into broader areas, including developing the diaspora networks in business, science and technology, culture and education, developing strategy for the youth of the diaspora, and defining the nature of relationship between the diaspora and a rapidly developing India.

While China has been the top source country of immigrants to Canada, such a trend may be slightly offset by the return migration to China.

The India case clearly indicates that the destinies of India and its diaspora are intertwined. It is in the interests of both to develop a mutually beneficial relationship. The diaspora is an important resource in India's aspirations to be a developed country and a knowledge superpower by 2020. However, giving preferential treatment to the diaspora population could generate a sense of unfairness for the population back home. For example, some Indian or Chinese professionals might feel they would have received better treatment had they not left the country and returned as expatriates.

Is there a Canadian diaspora? According to a recent study by the APF, nine percent of the Canadian population (2.7 million) currently live abroad, mostly in the United States. The share of Canadians living overseas is larger than that of Australia, China, the United States, or India. Unlike the Chinese and Indian diaspora, the Canadian diaspora is diverse in ethnic background and not all of them are Canadian born. A recent Statistics Canada study estimates one third of male immigrants between 25 and 45 (at the time of arrival) left Canada within 20 years of coming here, with about half of those relocating within the first year. Newcomers from the United States and Hong Kong are most likely to leave within 10 years of their arrival (Aydemir and Robinson, 2006). This finding was especially striking in the case of Hong Kong immigrants who arrived between 1990 and 1994, a few years before the handover of the former British territory to Chinese rule. There are an estimated 200,000 Canadians living in Hong Kong today, most of whom are natives of Hong Kong and return migrants from the 1990s.

There was consensus among workshop participants that there is a data gap regarding the Canadian diaspora, its size, distribution, and social and demographic characteristics. Also absent is quantitative research on the role of the Canadian diaspora in Canadian trade and investment at home and abroad. A growing body of anecdotal evidence indicates that return migrants to China and Hong Kong facilitate trade and investment with Canada, through taste and technology transfer, as well as social networks.

As the Canadian diaspora is expected to grow in size and importance, is it time to rethink Canada's diaspora strategy as it has been the case in

China and India? Employers in different sectors continue their efforts to recruit Canadians currently working or studying abroad. Public policy discussion on overseas Canadians has generally focused on consular services, taxation, and voting. If there were to be diaspora policies, one needs to know the objectives these policies intend to achieve and the cost of doing so. In terms of objectives, would it be to draw Canadians back home, or to leverage their influence overseas in facilitating business links between Canada and the country of their residence as well as advocating policies that are favourable to Canada? Further, if people leave Canada for better economic opportunities but return home later in life, they might be considered "free riders" of Canada's generous social benefits system. The question then becomes how to make these individuals pay their fair share in the system. A worldwide tax system was one suggestion put forth at the workshop. That said, a diaspora policy is not simply about taxes and trade; more importantly, it is about building Canada's competitiveness in the global community. Discussions should pivot on the issue of making Canada an attractive place to invest, work, and live. Hence, there needs to be a whole of government approach to a diaspora policy.

A diaspora policy is not simply about taxes and trade; more importantly, it is about building Canada's competitiveness in the global community.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

Canada-China Symposium on Social Inclusion and Economic Development: Improving Mutual Understanding and Forging Future Collaborations

December 12-15, 2006
Beijing, China

Call for papers

The Institute of Ethnology and Anthropology (IEA) of the Chinese Academy of Social Sciences (CASS) in partnership with the Policy Research Initiative (PRI), the Canadian Embassy in Beijing, and the Organizing Committee for the 16 International Congress of Anthropological and Ethnological Sciences (ICAES 2008), is holding a Canada-China Symposium on Social Inclusion and Economic Development. We invite paper submissions on the following topics:

- Social inclusion and Ethno-cultural diversity in Canada and China; and
- Economic prosperity

Interested participants should send an abstract of not more than 400 words, Times New Roman 11, to the Scientific Committee at <fachundu@yahoo.com> and <J.Kunz@prs-srp.gc.ca>, along with the name, title, affiliation, and contact information of the author(s).

Deadlines

August 30 – Abstracts
September 15 – Notification acceptance
November 15 – Completed papers

For more information, consult the PRI web site.

Canada as a Competitor in the Global Market for Immigrants

David Ley
Canada Research Chair of Geography
Department of Geography
University of British Columbia

Editor's Note

Speech presented at the plenary session, "Canada as a Competitor in the Global Market for Immigrants," the Eighth National Metropolis Conference, Vancouver, March 24, 2006.

I begin by reviewing the implicit contract between immigrants and Canada, because that contract may be unravelling in an era of transnationalism, with the growing labour mobility and geographical sophistication of skilled and business migrants.

Here is the conventional contract. Canada needs immigrants to sustain its population, its labour market, and its purchasing and tax-paying base. There is also a humanitarian stream to immigration policy, but it is secondary to the larger goal and, indeed, refugee selection off-shore has until recently paid particular attention to the human capital of applicants. To meet its needs, Canada maintains high entry levels, and expects superior human capital standards. Initial settlement services and the immigrant-friendly policy of multiculturalism facilitate a welcome. These programs are valuable, as Irene Bloemraad's (2003) important research has shown, especially in comparison to the United States.

The expectation is that on their side, pursuing their own self-interest, immigrants will become national citizens, productive members of society, integrating socially, economically, and politically. In many respects this immigration contract has worked well historically. Immigrants have agreed to the territorial containment of their labour. Levels of naturalization have been relatively high. To varying degrees, we immigrants have transferred our loyalties to Canada. We are part of the reproduction of a national citizenry. The self-interest of the immigrant has matched the self-interest of the state.

But this contract is now more complicated with globalization, which challenges the jurisdiction of the nation state, as capital, commodities, labour, and information move ever more freely across national borders. The logic of the market reaches deeper into everyday life; it erodes the sentiment and symbolism that are part of any nation-building project.

The Canadian state plays the new globalization game. The assessment of immigrants and refugees is increasingly defined in terms of their market value. The Business Immigration Program is the most transparent example of the marketization of citizenship, but we see it too in the demanding entry threshold for skilled workers. Like every country, Canadian policy is governed by self-interest; national needs come first. And up to the present, Canada has been successful in getting people through the door, in maintaining substantial immigrant landings.

Now here's my key point. With globalization, the self-interest of the state may no longer coincide with the self-interest of immigrants, challenging the implicit citizenship contract.

Consider two examples: first, the Business Immigration Program. Each year a report is produced by government asserting the economic success of this program measured by millions of dollars invested and thousands of jobs created. Though inflated, the numbers remain impressive. My own research endorses the general message from this annual scorecard. We interviewed 90 entrepreneur-class immigrants in Greater Vancouver, the

region landing the highest share of business immigrants (Ley, 2006). The respondents were wealthy, typically bringing up to $500,000 to Canada, and with additional off-shore reserves. Between them, these 90 business persons declared local investment of over $25 million, and, with a couple of very high achievers, they employed almost 400 people who were not family members. Significant investment occurred; jobs were created.

But this success for national policy is not necessarily a success for the entrepreneurs. What have they secured for their investment? The answer in general is very little in terms of business achievement. There is a high level of frustration and sense of injustice when one speaks to these business immigrants. Their operations were typically economically marginal. Financial losses were significant. After two years in business, median net revenue was zero; 58 percent lost money or just broke even. Shortly after the two-year term, half the businesses were sold, commonly to new immigrants, leading to a double counting of the operation in future annual statistics. Many reached the conclusion they could do better elsewhere and re-migrated to their native country. An internal government study (Glover and Sim, 2002) of a large sample showed a similar outcome, with over 40 percent selling their operation, and among these 38 percent stated that the reason for sale was that they could earn more by running a business in their home country. This figure is particularly high when one considers that many other entrepreneurs would be unavailable for questioning, because they would already have returned to pursue such opportunities. Among the business class, there has been a heavy return to East Asia, either the whole family, or the principal wage earner. The declared incomes of households that continue to live in Canada are modest, reflecting the weak performance of their Canadian business activities. Policy here has achieved an initial national self-interest, but not the self-interest of the business immigrant, and thereby not the long-term interest of Canada either. Getting them through the door is not enough.

There has been impressive success in attracting these talented migrants. But can we retain them? To their deep disappointment, economic integration has been severely impeded, with the waste of human capital from non-recognition of foreign credentials, and the inadequacy of many language training programs for workplace effectiveness.

Second, consider skilled workers, who include thousands of engineers from China and India, the top two source regions for recent immigrants to Canada. Again, there has been impressive success in attracting these talented migrants. But can we retain them? To their deep disappointment, economic integration has been severely impeded, with the waste of human capital from non-recognition of foreign credentials, and the inadequacy of many language training programs for workplace effectiveness. A rational response is to move on. Bringing skilled workers through the door is not an adequate policy success, when, by disregarding their success here, we also encourage their departure.

Elizabeth Chacko's (2006) work on the return of Indian engineers from the United States is informative. She discovered among them a view that there are greater business and creative opportunities in India than in the United States, indeed a sense that it is in India where cutting edge information technology innovation is being undertaken. In addition, our own research on return migration by business persons and the highly skilled to Hong Kong (Ley and Kobayashi, 2005) and Sin Yih Teo's (2006) ongoing research on the return of engineers and other professionals from Canada to Mainland China share the common finding that economic and job gradients for Asian nationals often favour East Asia over Canada (also Tian and Ma, 2006).

More generally, Statistics Canada research by Aydemir and Robinson (2006) showed the significant attrition of business immigrants and skilled workers among working-age males who landed between 1980 and 1996. Using the failure to file serial tax returns as an indicator of either onward or return migration, an assumption supported by census data, they concluded that a good deal of immigration to Canada is no longer permanent, but temporary. Those who leave the tax rolls have a well-defined profile, displaying high levels of human capital. Some 40 percent of the business class and skilled workers leave in the first 10 years, a majority of those in their first 12 months.

Despite short-term oscillations, there is good reason to suppose that the loss of skilled immigrants returning to Asia is likely to increase in the medium term. Some forecasts expect the Chinese and Indian economies to grow by as much as 10 percent this year, multiplying opportunities for valued staff, especially those with North American experience. Accelerated growth also intensifies the perception that it is in East and South Asia where economic opportunities are highest, where mobile labour should move. Chacko (2006) noted the brain gain that is helping to staff more than 1,000 information technology companies in Bangalore, the leading centre in South Asia. The high tech R&D divisions of American multinationals in India are now filing more patents than Bell Labs, while the scale of demand has drawn California developers to build six townships for returning non-resident Indians at a cost of $4.5 billion. Similar initiatives exist in Mainland China, where industrial and R&D campuses, and western-style housing subdivisions, are designed to compete with North American sites (Luo et al., 2002).

Compare these options with the growing perception that Canada is no longer a land of unrivalled economic opportunity. Each entrepreneurial failure by a business class immigrant, each refusal of credential recognition against a skilled worker, is amplified through well-connected global networks. As a result, many immigrants now arrive in Canada with uncertain economic expectations. Indeed, though they may be called economic migrants that may not be the reason they migrate. Among the 90 business immigrant households we interviewed, admitted to promote economic development, only 12 percent stated that economic motives had brought them to Canada (Ley, 2006). Far more important were the quality of life, prospects for children's education, and political anxieties concerning their homeland. This significant result may be reflected in the initially surprising finding from the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada that even for skilled workers, job prospects were not the dominant reason for determining place of settlement. Among those settling in Toronto only 23 percent identified job prospects as the leading locational factor, in Montréal only 16 percent, in Vancouver just six percent (Chui, 2003).

What we are seeing is growing geographical strategizing among economic immigrants in a transnational era. There is substantial population churning: onward migration, return migration, astronaut movement, temporary settlement and, for some, early retirement, another form of departure from the labour force. At some stages in the life cycle, Canada's high quality of life is a benefit, but this will not often compensate for unsatisfactory economic outcomes (Ley and Kobayashi, 2005). The older immigrant contract is no longer as binding; with greater mobility, people are no longer allowing themselves to be so territorially contained, particularly where they confront economic barriers. And there is evidence that people engaged in significant transnational activity are less likely to attain Canadian citizenship or to self-identify as Canadian (Hiebert and Ley, 2006).

Like national policy, immigrants too are pursuing their self-interest and, in a transnational era, those with the highest human capital have the most options for labour migration. They will avoid locations with limited returns and barriers to economic integration. Canada is becoming recognized as less a place to make money and more a place with a high quality of life. In the words of the slogan that became common in Vancouver in the 1990s: Hong Kong for making money, Canada for quality of life.

What all this amounts to are new challenges in the reproduction of national citizens. Canada as a settler society needs to see the immigrant's interest as also the national interest. I am not being a moralist or stating a political position here, though such arguments could be, and have been, made. It is in Canada's self-interest that barriers to economic integration, such as the ongoing credentials fiasco, be resolved, that language deficits at landing be addressed by adequate language training that carries conversation to the level required by the market place. The alternative is that Canada risks being by-passed as a leading permanent destination for skilled workers and business migrants seeking real economic opportunities.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

Is China a Magnet for Global Talent?[1]

Dr. David Zweig
Chair Professor
Division of Social Science
and Director
Center on China's
Transnational Relations
Hong Kong University of
Science and Technology

For 30 years, China and Hong Kong have supplied human talent to Canada. But as the transfer of sovereignty over Hong Kong to China transpired smoothly, many Hong Kongers, particularly males, chose to return home, where they can earn more money. A similar "reverse brain drain" is underway in mainland China. The number of returnees hit 30,000 in 2005, up from 7,000 in 1999.

Is Canada's heyday of extracting human capital from Greater China over? Is China now a magnet for expatriate human capital, attracting talent that previously stayed in Canada? This discussion of China's future as a market for global talent makes six points.

First, the Chinese government at all levels – national, provincial, and municipal – actively encourages overseas scholars to return to China. The central government creates a favourable political climate that makes overseas scholars comfortable with returning, and it supplies funds to universities and the government controlled Chinese Academy of Sciences (CAS) to target returnees.

Returnees say: "Rely on Deng Xiaoping to go overseas, rely on (Former President) Jiang Zemin to return." Jiang recognized that under globalization, China could no longer stop people from going out; therefore, it had to compete with other countries to attract mainlander talent to return, stating: "Competition in scientific research is competition for talents." Attracting returnees is a national priority, part of Building China through Science and Education (*ke jiao xing guo*) and Strengthening the Country through Human Talent (*rencai qiang guo*). Being part of a national program enhances the status of returnees, directs the Finance Ministry to alloca funds to programs that encourage returnees, and mobilizes bureaucrats to expend their time and effort to increase the reverse flow of overseas talent. Former Premier Zhu Rongji, at the sixth session of the Worldwide Chinese Businessmen's Association (2001), stressed that China would stress the infusion of human talent and technical skills, rather than attracting foreign capital, reflecting the strategy of Strengthening the Country through Human Talent.

The new generation of leaders legitimize the goal of attracting returnees In 2003, President Hu Jintao and Vic President, Zeng Qinghong, in a serie of three talks (*san pian jiang hua*), called returnees "irreplaceable" (*buke daiti*) with an "outstanding historic role" (*dute de lishi zuoyong*). In Chine politics, calling something of "historic" importance carries great weigh Since 1996, 10 new programs encour age people to return, including the Seed Fund for Returned Overseas Scholars (1990), Cross Century Outstanding Personnel Training Program (1991), the National Science Fund fo Distinguished Young Scholars (1994) and The One Hundred, One Thousand, and Ten Thousands Program (1995) (Cong, 2004).

In May 1998, Jiang Zemin visited Beijing University (Beida) on the occasion of its 100th anniversary. Hi speech forgave Beida for sponsoring the April-June 1989 "political storm," and called on Beida and other top schools to become world-class univer sities. Under the 985 Plan, named fo the date of Jiang's speech, the central government invested billions of *renminbi* (Chinese currency, also known as RMB) in nine universities to make them world class and insiste

that 20 percent of the funds be used to hire overseas scholars. Between the late 1980s and the end of 2003, the Ministry of Education's Financial Support for Outstanding Young Professors Program (*youxiu qingnian jiaoshi zizhu jihua*) awarded 2,218 returning professors 144 million RMB. The Cheung Kong Scholars Program (*Changjiang xuezhe jiangli jihua*), funded by Hong Kong's Li Ka-hsing, between 1998 and 2004, brought 537 scholars from overseas to become leaders in key research fields.

For several years, the Ministry of Finance has given CAS funds for its 100 Talents Program (*Bairen jihua*). Winners of this fellowship, who are selected after presentations of current and future research to CAS research committees, are allotted two million RMB; 20 percent of which can go for extra salary. Most awardees get new housing, a new laboratory, imported equipment, and a research team composed of graduate students and talented research staff, who may have a home-grown Ph.D. These returnees immediately become full professors, regardless of their status overseas. The focus of these programs is cutting edge, scientific sectors, such as biotechnology, nano-technology, energy efficiency, environmental protection, material sciences, and information technology. One institute under CAS, specializing in biotech, received 13 such awards in two years.

Local governments, too, compete among themselves for overseas talent. Cities offer various incentives to make themselves the preferred destination of returning businessmen. The preferences they grant include housing discounts, imported cars, computers, free office or factory floor space, jobs for wives and special schools for their children, and residence permits for foreign passport holders, which allow them to come and go freely, without having to relinquish their foreign citizenship. Most large cities and county towns have parks for overseas scholars to establish businesses, where returnees receive help navigating the bureaucratic maze that new businesses face. Beijing and Shanghai each have 14 such zones for overseas scholars.

Do governmental efforts work? Surveys show that only a few returnees cite government efforts as a key reason for returning, suggesting that the government's impact is indirect. Among a group of scientists from four cities – Wuhan, Kunming, Guangzhou, and Changsha – 22 percent chose changes in the domestic environment as their second reason for returning. Freedom to come and go, an important policy innovation in 1993, was the first choice of three percent, the second choice of 10 percent, and the third choice of another 10 percent. Political stability, an important concern triggering the brain drain in the early-1990s (Chen, 1995), is now a positive force, the second choice of seven percent, and the third choice of 3.5 percent. Finally, changes in how the government uses people was the third choice of nine percent of returnees.[2]

What about the quality of the returnees? Is China a magnet for the best and the brightest who went overseas? Or are returnees people who did not quite make it overseas? Data tend to support the latter hypothesis. The director of a CAS research institute in Northeast China said that the people he attracts fall into the top 50 to 80 percent of overseas scholars, but the top 20 percent remain overseas. As of 2003, Beijing's High Energy Physics Laboratory under CAS had attracted no Ph.D. returnees; all were abroad or in business in China. Rao Yi, of Washington University, St. Louis, argues that, in terms of international reputation and prestige, few academic returnees are comparable to those who stay abroad. He believes that there are 800 to 1,000 life scientists of Chinese origin running independent labs in the United States and that these people are unlikely to return.[3]

Getting the very talented to return is one thing; getting them to stay is another. A stellar recipient of the CAS 100 Talents fellowship, who had published in Science magazine, received a huge apartment and a similar fellowship for his wife. Interviewed in Northeast China in 2003, he was uncertain if they would stay in China in the long term.

Interviews in China in 2001-2002 show that returnees to CAS were not successful overseas. Among 86 scientists interviewed in China in 2001-2002, only two out of 82 had earned over US$50,000/year on the eve of returning to China. Another three out of 82 earned between US$35,000 and $49,000. Very few had patents, even though 20 percent had earned Ph.D.s overseas. Of 109 academics interviewees in six cities in 2002, only eight had earned over US$25,000/year overseas, while 77 percent earned under US$12,500/year. Thus, very few left stable positions to return to China; in fact, most were on short-term postdoctoral fellowships.

Still, if one asks the question differently, the government's role emerges. When we asked people in 2002 and 2004, why the number of returnees increased, 47 percent said that good government policy was important, while 19 percent cited political stability.

Still, the rewards in China's domestic market rather than government policy is key to bringing people back to China, as many Chinese believe bringing back a technology that is new for China – even if it is not globally at the cutting edge – can reap rich profits in the mainland. In the summer of 2004, we interviewed 100 returnee entrepreneurs in Beijing, Shanghai, and Guangzhou. When asked why they had returned to China, 27 percent selected "I have a technology that I believe will have a good prospect in China" as their primary reason for returning. For 28 percent, it was their second choice. A study in 2001 showed the rewards available to technology importers. Of 145 returnees and employees in science parks, 41.2 percent of non-importers earned under 40,000 RMB/year, while only 12.5 percent of technology importers fell into this income category. At the other end, 31.2 percent of technology importers earned over 80,000 RMB/year, while only 8.3 percent of non-importers did so. The findings were statistically significant at the 0.01 level.[4]

Finally, a massive jump in the number of returnees in the past three years suggests great success for government policy. But many returnees gained only limited skills overseas and on returning face great difficulties finding employment. Pejoratively called "seaweed" or *hai dai* by jealous people who had not gone overseas, they are as much a burden as a benefit to the Chinese state. According to government officials, 50 percent of the 30,000 returnees in 2005 had just finished a B.A. or one-year M.A., mostly in Britain, which gives a one-year M.A., but allows no after-graduate training. Without jobs, these not-so-well-trained students MUST return to China. They are not the well-trained scientists, academics or entrepreneurs who will propel China's economy in the 21st century. Had they been excellent students, they would have gone to top universities in China or abroad. At best they can fill in middle-level positions in the administrative hierarchy or entry-level jobs in the commercial sector.

So, why is the government so concerned about this situation? Because many unemployed returnees are children of recently retired government officials, who invested their life savings in their single child. But instead of bringing them security, these children face great difficulties finding lower-paying jobs. So the personnel bureau in many municipalities, as well as officials in the national Ministry of Education, have begun many programs, such as linking the *hai dai* to enterprises that might hire them. Some programs encourage them to start their own firms, but without entrepreneurial skills, that is a path fraught with difficulty. Much official anger over this turn of events is targeted at Britain, which treats Chinese youths as a source of foreign exchange for low-quality British universities, but then abandons them on graduation, forcing them to return to China with little professional training.

Conclusion

Clearly China's government has successfully created an environment that is attractive to returnees. As such we should expect the number of returnees to grow. Moreover, as the number of students who pay their own way to go overseas rises, the number who return to China is likely to rise as well. Though not addressed in this paper, a large cohort of Ph.D.s, with professional experience could see a brighter future in China than in Canada. As foreign firms expand, middle-level managers may return, while senior executives of Chinese origin may prefer the rich lifestyle of Shanghai over Toronto or Vancouver. But, again, don't be fooled by the numbers; increased flows may reflect problems for China as well as indicate that the efforts to reverse the brain drain are a success.

Notes

1 This paper was presented at the Eighth National Metropolis Conference, "Immigration and Canada's Place in a Changing World," Vancouver, 24 March 2006. Funding was provided by the Research Grants Council, Hong Kong, a Direct Allocation Grant from The Hong Kong University of Science and Technology, and the Social Science and Humanities Research Council of Canada.

2 Interviews with CAS scientists in 2001 and 2004 in Beijing and Changchun.

3 Cited in Cong (2004).

4 Technology importers include both returnees and people who have not gone overseas.

Full references are available in the online version of this issue. It can be accessed by visiting the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

Social Security Law

Edited by
Yansui Yang
Tsinghua University
Published by
Public Management Teaching Series (Tsinghua University) and the Joint Publication of Policy and Law Research Series (2003)

Reviewed by
Stuart Sykes
Senior Policy Research Officer
Policy Research Initiative
Government of Canada

The book *Social Security Law* is informative on a number of levels. Edited by Yansui Yang of Tsinghua University, it incorporates articles by Chinese and Western European scholars on a wide variety of conceptual and design issues. While at times a dense read, the book is rich in detail and is well suited to serve as either an introduction to these issues for the uninitiated or as a ready reference guide for the more experienced.

The book is broken down in a way that greatly simplifies the learning curve of those not familiar with Chinese labour law and social security support systems. It starts with a chapter outlining the basic theories underpinning social insurance and builds on this by exploring the state's responsibilities in the Chinese context, the social security legal system and connections between social security law and economic law. Chapters completed by European authors on issues and approaches in Western Europe are interspersed among these chapters and provide additional context against which to evaluate the Chinese situation. After this introductory section, more detailed information is provided on specific aspects of social security legislation and approaches in China and elsewhere. Taken together, this format results in a book that is both easy to use and highly detailed, a significant accomplishment given that the subject matter is not always the most easily accessible for even the most experienced social policy analyst or researcher.

This article does not attempt to catalogue or summarize the various observations and findings presented throughout the book. Rather, it

focuses on key insights gleaned from a consideration of all the articles as a whole to improve our understanding of what policy makers in the West and in China share and what challenges they see differently.

Many of the same forces affect both China and Western Europe. Globalization, particularly in regards to competition and associated changes within the labour market (such as an increased prevalence of non-standard work) are identified as pressing issues by authors from both China and Europe. As noted by Dr. Zhou Baomei, policy makers in both labour markets are trying to find a balance between the state and the market within this emerging economic environment that is respectful and responsive to the unique characteristics of each country (p. 206).

Here, however, many of the similarities end. Aside from the pressures of globalization, China also faces large demographic shifts associated with urbanization and industrialization.

While undoubtedly also felt in Western Europe, these challenges appear much more pronounced within the Chinese context and contribute significantly to the socio-economic challenges with which Chinese analysts struggle.

Also notable is the difference in tone that is apparent between Western scholars and their Chinese counterparts when discussing the challenges they face. Western scholars articulate their analyses as adaptations to be made to existing structures to better address emerging pressures and ensure sustainability. From this perspective, Western scholars depict the challenges Western European nations face as emanating primarily from existing programs that need to be reformed to ensure sustainability and continued effectiveness in the face of global competition (pp. 193-203).

Chinese scholars, in contrast, appear to view the challenges from globalization from a fundamentally different perspective. Frequently, the pressures China faces are articulated as intrusions from outside of the country which threaten to erode their competitive edge (p. 204). Exact reasons for this difference in tone are difficult to pinpoint, but likely emanate from the fact that the transition, begun in the late 1970s and early 1980s, from a mostly state-centred economy to that of a market-oriented economy, remains incomplete (p. 207). As a result, vestiges of classic Chinese labour economics, based on premises very different from those underpinning the free-market economic systems of both the global economy and the economies of Western Europe, remain.

For example, China's system is premised on the theory that, within the context of a planned economy, a worker can only have a single labour relationship (p. 240). As a result of this fundamental belief, China did not have a Western-style social security system until very recently. Instead, supports commonly associated with such systems were delivered through China's labour law. Everybody of working age was identified as a labourer who had certain "rights" to supports that the state delivered through employer units (which were organs of the state). Unlike in the West, the worker's connection with the employer could never be severed; even if retired or disabled, within the context of Chinese labour law, a worker was still an employee who received support through an employer. In regards to rights and supports, their status as an employee was and in large part remains their identity. With the introduction of market forces and international competition, however, non-standard employment and workers with multiple jobs began to appear and employers could be permitted to fail. As a result, coverage gaps have begun to emerge, creating challenges that will require more than basic reforms to existing programs (pp. 229-242). Fundamental conceptual shifts are underway, and more will be required, in regards to how individuals and the labour market interact and how labour laws from the past and emerging social security laws should relate to one another.

It must be understood that as China endeavours to reform its system within the context of its own social realities, it may reach an equilibrium and use means that are very different from what we would do within the Canadian context.

This does not mean, however, that over time Chinese social security will begin to look more like systems in European states. Whereas Europe's debates often fixate on who should do and pay for what, in China the state continues to be identified as the principal actor in most analysts' minds and the law the primary policy lever through which action should be taken (p. 202). In response to the challenges China faces, a number of changes have taken place regarding rights and responsibilities within the PRC; in particular it is noteworthy that laws in China no longer just state the responsibilities of the state in fulfilling the "rights" of its citizens to labour,

material assistance, and safety and health. It now also speaks of other social "parties," such as employers, employees, and civil society (p. 209).

Nevertheless, by continuing to rely on legislation to define roles and responsibilities, the state remains at the centre of social policy. Incentives for other social actors to pursue activities of positive social value were mentioned nowhere throughout the book. No role is defined for a voluntary sector; indeed, no voluntary sector is apparent. Last, although it could be an issue of translation, the use of the word "parties" rather than "partners" in the description above may be telling. The former is much more hierarchical than the latter. Together, these observations suggest that the state remains the primary actor in social protection while other sectors play only a supporting role.

At its core, it would appear that China views workers as units to be acted through while the West views workers as entities to be acted upon. This has a number of implications for policy. To begin with, if, as the Chinese ambassador advocates in another article in this edition of *Horizons*, Canada and China pursue expanded personnel and knowledge exchanges, analysts and researchers from both countries must understand that they are coming from very different intellectual families and environments. As a result, even though both Western Europe and China face very similar challenges, their distinct histories, traditions, and intellectual heritages means that scholars from each community may articulate the challenges they face and possible solutions very differently. If misunderstandings are to be avoided, this difference in outlook must be understood. Additionally, if Canadian analysts and researchers are to provide assistance to their Chinese counterparts, they should be mindful and respectful of these differences. It must be understood that as China endeavours to reform its system within the context of its own social realities, it may reach an equilibrium and use means that are very different from what we would do within the Canadian context.

At the same time, this difference in outlook and context also presents opportunities. From the perspective of social policy, even though coming from a different family of socio-economic thought, China's unique perspective may permit it to identify new and innovative approaches that can be applied within the Canadian context. As suggested by Valerie Vervliet in her article, labour activation policies may be one such area where Canada can learn from China's experiences (pp. 216-219). Additionally, in regards to economic development, an improved understanding of how China's social security system interacts with its economic system may permit Canadian policy analysts and researchers to identify ways to improve economic competitiveness.

In short, given the increasingly important role China will play in the future of Canada and the opportunities that country's ascendancy will present, an expanded understanding of the Chinese situation would be useful in a number of contexts. Toward this goal, *Social Security Law* is an extremely informative book and would be a useful addition to the library of any policy analyst or researcher.

An Overview of China's 11th Five-Year National Economic and Social Development Plan

Sen Wang
Senior Policy Research Officer
Policy Research Initiative
Government of Canada

Covering the five-year period of 2006-2010, China's 11th Five-Year National Economic and Social Development Plan was debated and adopted by the National People's Congress in March 2006. This is a highly important document in that it sets out the general policy directions for the country's overall economic and social development in the next five years.

Table 1 provides a summary of the major accomplishments of China's socio-economic development during the 10th Five-Year Plan period (2001-2005).

Compared to the previous five-year period, the next five years will see greater emphasis on balanced growth in the economy, social development and environmental protection. The 11th Five-Year Plan outlines 22 main indicators, and eight of them are related to issues, such as population, natural resources, and the environment. Table 2 provides a summary of the main objectives for the 11th Five-Year Plan.

The 11th Five-Year Plan has three priority areas, namely, the New Countryside initiative, balanced and co-ordinated regional development, and environmental protection and restoration of damaged ecosystems. The New Countryside initiative is an amalgamation of all existing programs related to various aspects of rural development. The main thrusts of the initiative include:

- developing modern agriculture to ensure food security, specifically, maintaining food production at the level of 500 million tonnes per year and preserving 120 million hectares of cultivated land;
- increasing peasants' incomes from various sources, especially off-farm activities;
- reducing taxation and financial burdens of peasants;
- investing in infrastructure in rural areas;
- promoting the establishment of a rural health care system; and
- investing in education and training for rural residents, with up to 100 million peasants to be trained during the five-year period.

Balanced regional development is a concept that aims at developing a policy framework for co-ordinated regional economic growth. This framework promotes the continuation of existing policies, such as the Western China Development Program and the program of revitalizing the industrial centres in Northeast China. A new initiative launched recently aims at boosting the development of the central part of the country that comprises six provinces, namely, Shanxi, Henan, Hubei, Hunan, Anhui, and Jiangxi. The priority areas of this initiative include grain production, raw materials for the energy sector, and infrastructure, such as highway systems.

Environmental and ecological protection has received significant emphasis in the 11th Five-Year Plan. The main objectives for the period include:

- reducing energy consumption per unit of GDP by 20 percent;
- reducing major pollutants emissions by 10 percent;
- reducing water use per unit of industrial value added;
- attaining a minimum of 70 percent in the treatment of urban wastewater and 60 percent in the treatment of urban household garbage; and
- increasing national forest cover to 20 percent.

TABLE 1
Facts and Figures about China's 10th Five-Year Plan (2001-2005)

Indicator	Target for the Period	Average Annual Growth (%)
GDP annual growth (%)	7	9.5
Five-year new urban employment (million)	[40]	[42]
Five-year resettlement of rural labour force (million)	[40]	[40]
General prices	stable	1.4
Commodities trade (billion US$)	6.8	24.6
Total national population (billion)	1.33	6.3‰
Reduction in major pollutants emissions (%)	[10]	<[10]
Annual growth rate of urban residents' disposable income (%)	5	9.6
Annual growth rate of rural residents' net income (%)	5	5.3
Urban residents' per capita housing floor space (m^2)	22	5.1

Notes: [] indicates a cumulative figure for the five-year period.

TABLE 2
Principal Indicators for the 11th Five-Year Plan

Indicator	Actual Level for 2005	Target for 2010	Expected Annual Growth (%)
Total GDP (trillion yuan)	18.2	26.1	7.5
Per capita GDP (thousand yuan)	13.99	19.27	6.6
R&D share of total GDP (%)	1.3	2	[0.7]
Urbanization (%)	43	47	[4]
National population (billion)	1.31	1.36	<8‰
Cultivated land (million ha)	122	120	-0.3
Forest cover (%)	18.2	20	[1.8]
Average years of education	8.5	9	[0.5]
Urban population in health care plans (million)	174	223	5.1
Rural health care coverage (%)	23.5	>80	>[56.5]
Disposable income of urban residents (thousand yuan)	10.49	13.39	5
Net income of rural residents (thousand yuan)	3.26	4.15	5

Notes: GDP and incomes are measured in 2005 prices; 1 Canadian dollar = 7.18 yuan RMB in May 2006.
[] indicates a cumulative figure for the five-year period.

FACT SHEET

China and Canada at a Glance

General Information

	Canada	China
Capital city	Ottawa	Beijing
Land area	9,922,385 km^2	9,597,000 km^2
Population (2005)	32.4 million	1,307.6 million
Ethnicity	200+ ethnic groups	Han Chinese (92%) and 55 other ethnic groups
Official languages	English and French	Mandarin

Human Development Indicators

	Canada	China
Human Development Index Ranking in the world (2003)	5/177	85/177
Life expectancy at birth (2000-2005)	79.9 years	71.5 years
Combined gross enrolment ratio for primary, secondary, and tertiary schools (2002-2003)	94%	69%
GDP per capita (PPP US$, 2003)	30,677	5,003

Source: United Nations Human Development Report 2005.

Economic Indicators

	Canada	China
Total GDP - US$ billion (2005)*	1,121.4	1,908.9
Real GDP growth - % (2005)*	2.9	9.9
GDP per capita - US$ (2005)*	34,782	1,464
Growth competitiveness index ranking (2005)**	14	49
Business competitiveness index ranking (2005)**	13	57
Networked readiness index ranking (2005)**	6	50

Notes:
* International Monetary Fund.
** World Economic Forum.

Commodity Trade Between Canada and China, Millions of Canadian Dollars

	2003	2004	2005	% share of Canada's Total		
				2003	2004	2005
Canada's imports from China	18,581.3	24,099.9	29,498.5	5.53	6.77	7.75
Canada's exports to China	4,798.0	6,654.6	7,060.3	1.26	1.62	1.62
Trade volume = EX + IM	23,379.3	30,754.5	36,558.8	3.26	4.01	4.45
Trade balance = EX - IM	-13,783.3	-17,445.3	-22,438.2			
Canada's imports from China Top 3 categories:						
Machinery	3,033.8	4,716.3	6,028.4			
Electrical machinery	3,256.8	4,326.1	5,589.4			
Toys and sports equipment	1,932.7	2,056.6	2,179.3			
Canada's exports to China Top 3 categories:						
Organic chemicals	422.2	869.2	930.2			
Wood pulp	838.1	1,038.8	874.6			
Machinery	289.5	365.2	455.5			

Notes:
From Canada's perspective, China ranks number two among the countries from which it imports commodity goods (only next to the United States), and number four among the countries to which it exports commodity goods (following the United States, Japan, and the United Kingdom).

Source: Statistics Canada.

Social Indicators

	Canada	China
Total population – million (2005)	32.4	1,308.6
Annual population growth rate – % (1975-2003)	1.1	1.2
Urban population – % (2003)	80.4	43.0 **
Population under age 15 (% of total)	18.2	20.3 **
Population ages 65 and above (% of total, 2003)	11.1	7.7 **
Total fertility rate – births per woman (2000-2005)	1.5	1.7
Public expenditure on health as % of GDP (2002)	6.7	2.0
Health expenditure per capita – PPP US$ (2002)	2,931	261
Physicians per 100,000 people (1990-2004)	209	164
Number of universities	90 *	1,731 **
Full-time university students (million)	0.81 *	16.6 **
Adult literacy (%)***	99.4	86.6

Notes:
* Association of Universities and Colleges of Canada; the numbers refer to that of 2005.
** National Bureau of Statistics of China; the numbers refer to that of 2005.
*** Euromonitor International; the numbers refer to that of 2004.

Source: United Nations Human Development Report 2005, unless indicated otherwise.

Technology Indicators

	Canada	China
Telephone main lines per 1,000 people (2003)	651	209
Cellular subscribers per 1,000 people (2003)	419	215
Patents granted to residents per million people (2002)	40	5
Research and development (R&D) expenditures as % of GDP (1997-2002)	1.9	1.2
Researchers in R&D per million people (1990-2003)	3,487	633

Source: United Nations Human Development Report 2005.

Gouvernement du Canada | Government of Canada
Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

Volume 9 Numéro 2

Édition spéciale sur la Chine et le Canada

中国加拿大政策面面观

HORIZONS 视野

Apprivoiser le dragon

与龙共处

Commerce et investissement

ISSN 1487-7090
Poste-publications
Numéro de compte client 7000274

Août 2006

Canadä

Gouvernement du Canada / Government of Canada
Projet de recherche sur les politiques / Policy Research Initiative

HORIZONS
PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF
Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION
Jean-Guy Desgagné

RÉDACTEURS ADJOINTS
Jean Lock Kunz
Stuart Sykes

PRODUCTION
Marissa Martin
Élisabeth Vu
Nancy White

Traduction et révision
PMF Services de rédaction Inc. et Tradulitech

Conception et mise en page
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. Pour de plus amples informations sur le PRP ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Au 10 juin 2006, l'existence des sites web cités dans le présent numéro a été confirmée.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1er étage
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : 613 947.1956
Télécopieur : 613 995.6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006.

Table des matières

MOT DU DIRECTEUR EXÉCUTIF

4 **Apprivoiser le dragon : établir des relations durables entre le Canada et la Chine par le dialogue sur les politiques**

ARTICLE D'OUVERTURE

6 **Entrevue avec Son Excellence Lu Shumin, ambassadeur de la République populaire de Chine au Canada**

ARTICLE VEDETTE

10 **La nouvelle Chine globalisée**
Paul Evans, Fondation Asie Pacifique du Canada

COMPTES RENDUS DE RECHERCHE

15 **Promouvoir l'approche du conseil sectoriel en matière d'emploi en Chine**
Yan Hao, Institut de recherche économique, Commission nationale de développement et de réforme, Chine

21 **Les exportations aux États-Unis : la montée de la Chine équivaut-elle à une descente du Canada?**
Gary Sawchuk, Projet de recherche sur les politiques, gouvernement du Canada
David Yerger, Indiana University of Pennsylvania

28 **Analyse démographique de la « pénurie d'ouvriers-paysans »**
Zheng Zizhen, Académie de sciences sociales de Guangdong

34 **La mondialisation de la Chine : les conséquences pour le Canada de l'investissement direct à l'étranger chinois**
Yuen Pau Woo et Kenny Zhang, Fondation Asie Pacifique du Canada

40 **Traiter avec le dragon par la filière transnationale**
Wenhong Chen, Université de Toronto
Barry Wellman, Université de Toronto

45 **Mise en jachère pour l'écologie et le soulagement de la pauvreté : la politique et la pratique des migrations écologiques en Chine**
Fachun Du, Chinese Academy of Social Sciences

49 **La Chine, maillon des chaines de valeur mondiales**
Aaron Sydor et David Boileau, Commerce international Canada

55 **Le Canada est-il à la traine en matière d'IDE et d'exportations en Chine?**
Madanmohan Ghosh et Weimin Wang, Industrie Canada

TÉMOINS

60 **La montée de la Chine : réflexions sommaires sur la mission du Conseil canadien des chefs d'entreprise à Beijing et à Shanghai**

63 **La diaspora canadienne : un concept arrivé à maturité?**

COMMENTAIRES

67 **Le Canada en concurrence sur le marché mondial de l'immigration**

70 **La Chine attire-t-elle le talent mondial?**

COIN DU LIVRE

73 **Social Security Law**

FICHE DOCUMENTAIRE

76 **Aperçu du 11e plan quinquennal de développement socio-économique de la Chine**

Apprivoiser le dragon

Établir des relations durables entre le Canada et la Chine par le dialogue sur les politiques

Jean-Pierre Voyer
Directeur exécutif
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

La Chine suscite l'intérêt du monde entier en raison de sa croissance économique phénoménale. Et lorsqu'elle sera l'hôte des Jeux olympiques de Beijing en 2008, et qu'elle présentera l'exposition universelle de Shanghai en 2010, tous les yeux seront tournés vers elle. Vu l'importance de sa population, ses coûts de main-d'oeuvre concurrentiels et sa classe moyenne en pleine expansion, les organismes internationaux et les pays développés sont avides d'offrir au « dragon » leur expertise afin qu'il s'intègre à l'économie mondiale, et les gens d'affaires sont impatients de se lancer dans la course. Dans cette édition spéciale, *Horizons* jette un regard sur les relations entre le Canada et la Chine dans le contexte des politiques économiques et sociales.

Pendant que les États-Unis restent le plus grand partenaire commercial du Canada, les échanges commerciaux et les investissements entre le Canada et la Chine ont augmenté considérablement ces dernières années. La montée de la Chine a attiré l'attention des universitaires, des entreprises, des médias et des consommateurs sur tous les secteurs de la société canadienne. Par conséquent, la question pour le Canada n'est pas simplement de savoir s'il faut combattre le dragon mais comment le combattre dans le contexte nord-américain. Cependant, comme le reconnait Evans dans son article « placer les dumplings chinois et la tarte aux pommes américaine sur le même menu canadien, le défi est de taille, intellectuellement et politiquement parlant. » Evans a identifié plusieurs défis dont certains sont corroborés par les comptes rendus de recherche qui suivent.

Comme la Chine et le Canada sont des pays commerçants, il ne fait aucun doute que les échanges et l'investissement sont au coeur de leurs relations. Ghosh et Wang rejettent l'hypothèse que le Canada a un rendement anormalement faible en matière d'exportation et d'investissements directs à l'étranger. Woo et Zhang, pour leur part, trouvent déconcertant que les entreprises chinoises ne semblent pas considérer le Canada comme une destination de choix où investir. À la lumière de sa dernière mission en Chine, l'automne dernier, le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE) relève plusieurs débouchés et défis pour divers secteurs de l'industrie canadienne. On trouve de plus amples renseignements sur l'incidence (par secteur) des exportations de la Chine aux États-Unis dans l'article rédigé par Sawchuk et Yerger. Ceux-ci soutiennent que ces exportations risquent d'avoir un grand impact sur certains secteurs canadiens et des conséquences disproportionnées sur les provinces où ils sont principalement concentrés.

Depuis près de dix ans, la Chine est l'une des principales sources d'étudiants internationaux du Canada. Cette tendance se poursuivra, mais seulement si le Canada redouble d'efforts dans la promotion de ses établissements d'enseignement, à l'instar d'autres pays comme l'Australie. Les immigrants chinois sont encore particulièrement

nombreux à s'établir au Canada, mais ils tendent de plus en plus à retourner dans leur pays. Ce phénomène est vraisemblablement attribuable aux campagnes menées par la Chine pour attirer des travailleurs étrangers, (comme l'explique Zweig) et aux obstacles à l'intégration auxquels font face les immigrants au Canada. Comme l'indique Ley, dans un monde où les liens entre nations sont de plus en plus étroits, il est impératif d'éliminer ces obstacles.

Les relations entre le Canada et la Chine ont donc tant pour objet de favoriser le commerce et le développement que d'accroître notre capacité interne sur la scène internationale. Selon Sydor et Boileau, le Canada est encore capable d'attirer et de retenir les instituts de recherche et développement, mais ils font une mise en garde. À leur avis, on risque d'assister à une migration du secteur de la recherche et du développement vers l'est, c'est-à-dire vers des pays comme l'Inde et la Chine qui renforcent leurs capacités.

Cette édition présente également trois articles de chercheurs sur les politiques en provenance de la Chine. Tous ont pris part aux échanges avec les milieux universitaire et de l'élaboration des politiques. Yan et Zheng, deux participants au Projet sur les options de la politique publique, subventionné par l'Agence canadienne de développement international, abordent des questions liées au marché du travail. Dans son article, Yan expose les défis de la Chine dans ce domaine et se penche sur la valeur des conseils sectoriels, que privilégie le Canada. Zheng, pour sa part, nous renseigne sur les pénuries de travailleurs migrants en se fondant sur l'offre et la demande de travail actuelles et futures dans la province de Guangdong, une des régions les plus prospères du pays. Une autre initiative cruciale pour le développement de la Chine est la migration à caractère écologique, c'est-à-dire la relocation des habitants d'une région écologiquement fragile et économiquement précaire dans des zones offrant de meilleures perspectives économiques et environnementales. Avec trois études de cas à l'appui, Du affirme que dans ce processus, la protection du patrimoine culturel des minorités ethniques devrait être valorisée.

Enfin, pour avoir du succès en Chine, les Canadiens doivent adopter une vision transpacifique. Or, ce ne sera pas chose facile car la plupart des analystes politiques ont une vision nord-américaine, voire européenne. De nombreux Canadiens doivent reconnaître qu'ils font partie de la région Asie-Pacifique. Une compréhension mutuelle et un dialogue sont essentiels pour que le Canada et la Chine cultivent des relations durables. C'est dans ce contexte que l'édition spéciale d'*Horizons* a été préparée. Bonne lecture!

Appel d'articles

Horizons acceptera un nombre restreint d'articles non sollicités sur la recherche en matière de politiques horizontales, pour publication dans les prochains numéros.

Les articles originaux soumis devraient présenter de l'intérêt pour une vaste collectivité de chercheurs et d'analystes fédéraux en matière de politiques horizontales et s'adresser au non-spécialiste. Les textes ne devraient pas dépasser 3 000 mots. Les textes plus courts, d'environ 1 000 à 1 500 mots, sont particulièrement appréciés. Ils seront soumis à un examen rigoureux par des pairs, qui en vérifieront la qualité et la pertinence. Compte tenu du nombre de pages restreint, même d'excellents articles pourront se voir rejeter. Nous encourageons les auteurs à présenter une proposition à *Horizons*, à l'adresse <horizons@prs-srp.gc.ca>, avant de rédiger leur article.

La date d'échéance des textes pour approbation pour le prochain numéro est le 15 octobre.

Entrevue avec Son Excellence Lu Shumin, ambassadeur de la République populaire de Chine au Canada

Jean Lock Kunz
Directrice associée de projet
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

avec les notes de
Stuart Sykes
Agent principal de recherche en politiques
Projet de recherche sur les politique
Gouvernement du Canada

À l'occasion de la publication de ce numéro spécial, *Horizons* s'est entretenu avec l'ambassadeur de la République populaire de Chine au Canada, Son Excellence Lu Shumin. Les extraits qui suivent sont tirés de l'entrevue.

En 2005, les relations sino-canadiennes ont évolué vers un partenariat stratégique. Le président Hu a marqué la première étape de ce partenariat en indiquant, au cours de sa visite au Canada, l'année dernière, que la Chine désire collaborer avec le Canada en vue de tirer parti d'une coopération potentielle dans tous les domaines. Dans quels secteurs voyez-vous une collaboration dans l'immédiat?

Le partenariat stratégique constituait un dénouement crucial de la visite du président. Je crois que l'évolution de nos relations vers un partenariat stratégique est très importante. La Chine est un des plus grands pays en développement tandis que le Canada est le pays développé le plus vaste et le plus riche en ressources naturelles. Il utilise une technologie de pointe, son secteur financier est bien établi et le niveau de compétences y est de qualité supérieure.

Il y a du potentiel. Un océan nous sépare mais nous pouvons aussi le voir comme une bande d'eau. La coopération mutuelle mènera à la croissance et au progrès mutuels. Nous devons continuer d'améliorer la coopération économique sino-canadienne de manière à ce que ce soit avantageux pour les deux parties.

Il est plus important que jamais de développer cette relation maintenant que le Canada a un nouveau gouvernement. En vue de soutenir le partenariat stratégique, une des premières tâches consiste à maintenir des contacts fréquents entre les hauts dirigeants des deux pays. Je crois que la plupart des gens seraient d'avis que rien ne peut remplacer le contact personnel. De nombreux échanges de visiteurs ont eu lieu entre le Canada et la Chine et il est primordial de maintenir ces contacts personnels.

Sur le plan du développement de la Chine, nous voulons non seulement un développement rapide, mais également y arriver au moindre coût. Nous nous préoccupons aussi de l'environnement; c'est une question importante pour la population et on ne peut l'ignorer. Sous cet angle, le développement de la Chine se trouve actuellement à un point crucial. Nous devrons trouver une façon de combler ces attentes tout en favorisant son développement dans le monde.

À maintes reprises, le président Hu a fait ressortir cinq domaines dans lesquels nous devrions concentrer nos efforts communs en vue de développer notre partenariat stratégique.

Le premier point consiste à accroître les investissements mutuels. Nous avons un projet visant le développement de l'Ouest et cherchons également à relancer la région du Nord-Est afin de soutenir ces efforts. De plus, nous nous employons à bâtir une nouvelle région rurale socialiste. Les entreprises canadiennes peuvent profiter de ces possibilités et tirer parti des avantages qu'elles offrent. Parallèlement, la Chine encourage ses entreprises à investir au Canada. Les investissements chinois augmentent rapidement et se chiffraient à 100 millions de dollars en 2005. Bien que, d'un point de vue mondial, ce soit encore peu, ces investissements ne cessent d'augmenter.

Deuxièmement, nous souhaitons améliorer la coopération en matière d'énergie et de ressources. Le Canada possède de nombreuses ressources précieuses et l'important marché de la Chine pour ces ressources est stable et constant. La Chine recherche une relation stable et à long terme et, pour ce faire, il faut un « système de coopération ». Nous pouvons établir cette coopération et accroître nos efforts afin d'explorer des sources d'énergie propres et efficaces.

Troisièmement, nous pouvons favoriser la coopération dans le secteur des services. La Chine encourage ses entreprises à investir dans ce secteur, notamment dans le secteur bancaire et celui des télécommunications. De plus, elle accroît l'ouverture de son industrie des services sur le marché libre. Jusqu'à présent, nous observons des progrès très encourageants dans les domaines des télécommunications, de l'investissement et de la recherche et développement.

Quatrièmement, nous espérons renforcer les politiques commerciales et améliorer la conjoncture en vue de réaliser des progrès dans ce domaine. Cela facilitera l'accès des investissements en biens et services à leur marché respectif. Il faut signer une entente dès que possible afin de garantir le plancher des échanges commerciaux et des investissements, ce qui contribuera à améliorer la conjoncture en vue de progrès futurs dans le domaine des politiques commerciales.

Dernièrement, des progrès considérables peuvent être réalisés en matière de promotion mutuelle et de développement continu. Nous devons intensifier les échanges personnels afin de faire des apprentissages mutuels et de soutenir le développement commun. Cela facilitera également les contacts personnels entre hauts dirigeants en vue de réaliser des progrès dans d'autres domaines.

À la fin de 2004, les échanges commerciaux bilatéraux entre les deux pays ont atteint les 15 milliards de dollars. Il s'agit d'une augmentation de 27 % par rapport à l'année dernière, où ils se chiffraient à 19 milliards de dollars. Durant la visite du président Hu, l'objectif a été établi à 30 milliards de dollars pour 2010. Au rythme actuel de croissance de nos échanges commerciaux, nous pourrions atteindre cet objectif d'ici quelques années.

Au regard de cette croissance des échanges commerciaux, la porte d'entrée du Pacifique constitue un autre projet de la plus haute importance puisqu'il délimite un plan en matière de commerce, d'investissement et de transport vers les pays de l'Asie-Pacifique. Ce plan favorisera la croissance de tous les pays, ce qui est très encourageant du point de vue de la Chine. Les entreprises canadiennes devraient s'employer à atteindre le résultat escompté et nous étudions, pour notre part, la façon de faciliter cet effort.

Quel rôle jouez-vous en vue de faciliter et de créer un tel partenariat? Quel est le rôle de l'ambassade?

Nous surveillons et entretenons nos relations au jour le jour. Nous jouons également un rôle clé en nous assurant que les visites de hauts dirigeants, telles que celle du président Hu, sont fructueuses et sans anicroches. À la suite de ces visites, nous nous assurons que les résultats sont mis en application. Cela prend beaucoup de notre temps.

Cependant, nous voulons également favoriser la compréhension mutuelle et l'amitié entre nos deux pays. Pour ce faire, nous nous employons à établir des liens non seulement sur le plan politique mais aussi dans les domaines de la culture, de l'éducation, du tourisme, du commerce et de l'investissement.

La Chine s'emploie à établir des liens non seulement sur le plan politique mais aussi dans les domaines de la culture, de l'éducation, du tourisme, du commerce et de l'investissement.

Un objectif clé des activités de l'ambassade est d'amener le Canada à mieux comprendre la Chine. Nous voulons que les Canadiens aient une meilleure compréhension de ce que la Chine fait, de ce que les Chinois font et des directions que nous prenons.

J'assiste souvent à des conférences et je prends la parole dans des forums pour expliquer les politiques chinoises et répondre aux préoccupations. Je veux encourager la compréhension de l'histoire et de la culture chinoises et de leur signification pour la Chine et sa population.

Cette compréhension est importante puisqu'elle contribue à expliquer que l'essor de la Chine est très différent de celui des anciennes puissances. Un développement rapide ne signifie pas que nous représentons une menace pour les autres pays. Le développement de la Chine se fait de façon pacifique. Nous nous ouvrons au monde

extérieur et nous le faisons par choix, afin de répondre à un besoin de la Chine. Nous croyons que l'ouverture est la seule façon d'obtenir un développement durable.

Nous croyons que seul le développement pacifique est durable. C'est la raison pour laquelle nous renforçons et élargissons nos relations; nous sommes d'avis qu'il faut penser aux besoins de nos partenaires et c'est ce que nous essayons d'expliquer aux Canadiens.

Les Canadiens sont fascinés par l'essor de la Chine mais beaucoup ne sont pas bien au fait de l'importance pour la Chine d'un « essor pacifique ». Pouvez-vous nous donner plus de précisions sur ce concept?

Pour bien expliquer ce concept, il faut comprendre comment la Chine se perçoit, d'un point de vue historique. Les anciennes puissances ont toutes suivi plus ou moins la même voie : elles s'emparaient des ressources. Leur croissance se faisait toujours aux dépens des autres par le biais de l'armée ou du développement territorial.

Le développement de la Chine ne suivra pas ce modèle mais s'effectuera grâce à la coopération. Nous insistons sur le développement commun; la Chine n'est donc pas la seule qui se développe. Par exemple, nous avons pratiquement réglé nos conflits frontaliers. Certains débats ne sont pas encore complètement résolus, notamment celui avec l'Inde, mais nous traitons de ces problèmes en suspens de manière pacifique.

Nous menons des politiques de voisinage amical. Nous voulons que nos voisins prospèrent. Les pays membres de l'Association des Nations du Sud-Est Asiatique (ANASE), qui se montraient extrêmement soupçonneux à notre égard, nous considèrent maintenant comme un pays ami; ils voient la Chine comme un partenaire. L'exemple qui suit reflète bien cette nouvelle relation. L'année dernière, le *Ottawa Citizen* a publié un article incendiaire dans lequel on mentionnait à tort que la Chine représentait une menace pour ses voisins. L'ambassade chinoise n'a pas eu à réagir mais le haut commissaire de Malaisie l'a fait, énonçant clairement qu'il ne percevait pas la Chine comme une menace.

> *Deux concepts sous-tendent la politique étrangère de la Chine : l'indépendance et le respect. Et ce ne sont pas là que des mots; cette philosophie est présente, elle se voit, elle agit.*

Cette réaction de la Malaisie est éloquente quant au type de relations qu'entretient la Chine avec ce pays et d'autres pays de notre entourage. Nous nous sommes aperçu que la stabilité du voisinage est essentielle au maintien de la prospérité de la Chine. Nous appliquons cette philosophie à toutes nos relations à l'échelle mondiale. Nous voulons des partenariats fondés sur les avantages et le respect mutuels et sur l'égalité. Deux concepts sous-tendent la politique étrangère de la Chine : l'indépendance et le respect. Et ce ne sont pas là que des mots; cette philosophie est présente, elle se voit, elle agit.

Que savent les responsables chinois de l'élaboration des politiques du Canada?

Le Canada est un pays industriel occidental important avec une technologie de pointe et une expertise considérable en matière de gestion. De notre point de vue, le Canada entretient une relation de longue date avec la Chine; le Canada a été un des premiers pays à reconnaitre la République populaire de Chine (RPC) et, depuis, nos relations se sont développées de façon constante et sans heurts. Nous percevons le Canada comme un pays ami.

Les Chinois sont conscients que c'est la patrie de Norman Bethune. On m'a raconté l'histoire d'un touriste canadien qui portait un pendentif l'identifiant comme un compatriote de Bethune. Partout ou il allait, il était reçu très chaleureusement.

Nous voulons que cette relation serve de base au développement futur. Les échanges commerciaux entre les deux pays ont débuté dans les années 1970. Bien que très limités au début et restreints au blé, ils sont maintenant « à paliers multiples » et « à grande portée », s'étant considérablement développés dans les secteurs du commerce et de l'investissement.

Néanmoins, il n'est toujours pas facile de voyager entre nos deux pays. La situation s'améliore mais il faut créer plus de contacts – plus de visiteurs canadiens en Chine et de visiteurs chinois au Canada – afin d'explorer les possibilités de partenariat.

Il y a un travail considérable et permanent à effectuer mais nous sommes confiants. Ce numéro d'*Horizons* contribuera à cette compréhension mutuelle.

Comment les collectivités des politiques peuvent-elle travailler conjointement?

Il est important que les responsables de l'élaboration des politiques aient des contacts plus fréquents afin d'améliorer leur capacité de coopération.

Bien qu'elle ne soit pas toujours agréable, il est évident qu'une relation existe déjà entre nos deux pays. En plus du lien que représente Norman Bethune, durant la Seconde Guerre mondiale, plus de 500 Canadiens ont défendu Hong Kong auprès de leurs collègues chinois. La communauté chinoise est venue au Canada afin d'aider à la construction des voies ferrées. Dernièrement, le gouvernement actuel a présenté des excuses officielles à propos de la taxe d'entrée.

Il est important pour les responsables de l'élaboration des politiques d'explorer et de découvrir afin de comprendre notre passé, notre présent et ce que nous ferons dans le futur mais, pour cela, il faut intensifier les échanges. Il existe déjà un échange entre le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) du Canada et la Chinese Academy of Social Sciences (CASS). Il y a également des échanges avec les sections de recherche sur les politiques du ministère des Affaires étrangères du Canada. Ces politiques sont excellentes pour le développement mutuel. Un renforcement de ces échanges permettrait aux responsables de l'élaboration des politiques de mieux se comprendre, individuellement et collectivement.

En plus du CASS, d'autres institutions pourraient amorcer un dialogue, notamment le Centre de recherche pour le développement, relevant du Conseil d'État, qui est similaire au Projet de recherche sur les politiques. Des échanges en partenariat favoriseraient la compréhension de situations nationales précises et encourageraient l'intégration aux politiques des intérêts et des besoins d'autres États et intervenants.

On encourage les échanges entre parlementaires, sénateurs et autres hauts fonctionnaires chargés des questions politiques pour les aider à comprendre le contexte dans lequel les décisions se prennent en vue de contribuer à des liens positifs entre les deux pays. L'École de la fonction publique du Canada (EFPC) collabore avec l'Organizational Department of the Communist Party of China en vue de former de très hauts dirigeants, tels que des gouverneurs et des maires. Il s'agit d'une activité extrêmement importante qu'il serait bon de reproduire.

Je vous encourage à lire le compte rendu de la conférence de presse du premier ministre Wen Jia-bao à l'issue des séances de l'Assemblée populaire nationale. Le premier ministre Wen y a souligné les questions que la Chine examinerait relativement à son développement, notamment le développement rural, l'ouverture, la réforme ainsi qu'un développement durable du point de vue scientifique, à moindre coût et de manière environnementale et respectueuse[1].

Note

1 Pour un aperçu du 11e plan quinquennal de la Chine, voir l'article rédigé par Wang dans ce numéro d'*Horizons*.

Le siècle de la Chine

En se fondant sur ses recherches poussées, Oded Shenkar offre une vue en profondeur de l'ampleur de la montée économique de la Chine et de ses incidences potentielles sur les entreprises, les employeurs, les travailleurs et les consommateurs du monde entier.

Extrait

« La montée de la Chine à l'aube du XXIe siècle ne consiste pas seulement en un afflux de produits importés bon marché, ni dans le déclin de certains segments du secteur manufacturier dans d'autres pays, non plus que dans le transfert d'emplois outre-mer – aussi importantes que soient ces tendances. Il ne serait pas outré de dire qu'elle constitue un grand tournant qui modifiera le paysage mondial et qui égale la montée des États-Unis d'Amérique en tant que puissance économique, politique et militaire mondiale un siècle plus tôt. » [Traduction]

Oded Shenkar. 2005. *The Chinese Century: The Rising Chinese Economy and Its Impact on the Global Economy, the Balance of Power, and Your Job*, Upper Saddle River (New Jersey), Wharton School Publishing.

La nouvelle Chine globalisée

Paul Evans [1]
Codirecteur général Fondation Asie Pacifique du Canada

Dans les atlas que l'on trouve dans les foyers canadiens, une vaste étendue de bleu sépare immanquablement les masses terrestres de l'Asie et de l'Amérique du Nord. Les deux continents sont confortablement installés sur des pages différentes, en général dans des sections séparées.

Il nous faut repenser nos cartes géographiques. La mondialisation a multiplié les liens entre le Canada et le monde, formant un faisceau qui englobe la diplomatie, le commerce, les migrations, la culture et la communication. Les nouvelles cartes rétréciront les océans, en particulier le Pacifique, et montreront que les interactions humaines prennent une ampleur remarquable.

En saisissant avec avidité les opportunités mondiales, la Chine s'est transformée d'un lointain ailleurs au-delà des mers d'azur en une réalité quotidienne pour les Canadiens. Cette évolution résulte en partie de l'arrivée au cours des 20 dernières années d'un grand nombre d'immigrants de la Chine élargie et de la hausse du nombre de touristes chinois depuis trois ans. Fait encore plus révélateur, les excursions dans les magasins font découvrir que les manufacturiers de Chine ont fait baisser le prix des biens de consommation. À la station-service, on constate que la soif d'énergie de la Chine exerce une pression à la hausse sur la demande d'énergie et de ressources naturelles. À la banque, les taux d'hypothèque et d'intérêt sont liés à l'achat par la Chine de valeurs américaines.

La Chine globalisée

La notion d'une « Chine globalisée » fait ressortir le nouveau poids de la Chine et signale qu'elle a capté l'attention du monde en ouvrant la porte aux forces de la mondialisation, en s'intégrant, aux niveaux régional et mondial, aux chaines d'approvisionnement et aux réseaux de production, et en favorisant les investissements étrangers. En tant que produit et bénéficiaire d'une période de mondialisation intensive, elle représente un modèle que d'autres économies en voie de développement s'empressent d'imiter. Si l'on peut dire que le Japon a naguère mené un vol d'outardes en Asie de l'Est, la Chine, elle, fait dévaler un troupeau de bisons sur l'Asie et les marchés émergents du monde entier.

En s'intégrant à l'économie mondiale, la Chine la transforme. En l'espace d'une génération, elle est devenue l'atelier du monde en mettant au point un système de production qui conjugue la haute technologie avec une activité à coefficient élevé de main-d'œuvre faiblement rémunérée, une concurrence intérieure féroce, une abondance de travailleurs industriels fiables, dociles et qualifiés, l'utilisation de quantités énormes d'investissements et de technologies venant de l'étranger, et l'appétit d'un milliard de nouveaux consommateurs au pays. Le parallèle historique qui rend le mieux compte de l'ordre de grandeur et des implications de cette transformation économique est la naissance de la capacité industrielle américaine il y a un siècle.

Les chiffres sont saisissants. Le taux de croissance annuel moyen de la Chine est supérieur à 9 p. 100 depuis 25 ans. À l'heure actuelle, elle est le deuxième partenaire commercial du Canada. Elle est sur le point de devancer le Mexique pour devenir le deuxième partenaire commercial des États-Unis et pourrait déloger le Canada de la première place d'ici la fin de la décennie. La Chine compte pour 13 p. 100 de la production économique mondiale en termes de parité du pouvoir d'achat, ce qui la situe au deuxième rang, derrière les États-Unis; elle consomme la plus grande quantité de produits de base,

y compris l'acier, le cuivre, le charbon et le ciment, et sa consommation de pétrole n'est surpassée que par celle des États-Unis. Elle est troisième parmi les nations commerçantes avec 6 p. 100 des échanges mondiaux, a reçu des investissements étrangers directs d'une valeur de plus de 60 milliards de dollars en 2005 et d'environ 610 milliards depuis 20 ans. La Chine possède des réserves de devises étrangères de plus de 750 milliards de dollars US, et quelque 224 milliards de dollars en bons du Trésor américain, ce qui en fait le deuxième créancier des États-Unis.

La Chine est le premier producteur de matériel électronique ménager, de jouets, de vêtements et de textiles, et est en passe de devenir un important producteur de composants et de biens intermédiaires qui sont essentiels à des chaînes d'approvisionnement de plus en plus perfectionnées, où la recherche-développement, le développement des logiciels, la production physique et le service après-vente sont dispersés sur le plan géographique, mais intégrés avec précision. En plus, elle se tourne rapidement vers l'assemblage et l'exportation de produits haut de gamme – camions, avions, navires, matériel de télécommunication et machines.

Cette capacité économique accrue s'accompagne d'une assurance, d'une subtilité, d'une affirmation de soi et d'un esprit souvent plus constructif qu'auparavant dans les instances internationales, dont les Nations Unies et l'Organisation mondiale du commerce, qui s'occupent de questions allant de l'économie et de la politique commerciale à la non-prolifération, aux armes chimiques et biologiques, au contrôle de la technologie relative aux missiles, au contrôle des exportations, à la maîtrise des armements et au désarmement, aux pandémies, au terrorisme et au crime transnational.

Au niveau régional, Beijing est passée rapidement au cours de la dernière décennie d'une présence défensive à une participation active et à un rôle de chef de file au sein d'organisations comme la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique, le Forum régional de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), l'ANASE+3, et les processus des sommets de l'Asie de l'Est. Elle a créé l'Organisation de coopération de Shanghai et est l'hôte des négociations à six sur le nucléaire nord-coréen. Elle s'est ainsi acquise une réputation de « puissance douce » à la fois rassurante pour ses voisins et favorable à l'accroissement de son influence à long terme.

La notion d'une « Chine globalisée » fait ressortir le nouveau poids de la Chine et signale qu'elle a capté l'attention du monde en ouvrant la porte aux forces de la mondialisation...

Les décisions du gouvernement de la Chine – et de ses consommateurs – ont une incidence énorme au-delà de ses frontières, notamment au Canada.

Réactions au Canada

Au Canada, comme ailleurs, ces nouvelles réalités ont suscité diverses émotions : admiration et respect mêlés d'anxiété et de crainte. Selon un sondage Ipsos-Reid d'avril 2005, environ 60 p. 100 des Canadiens ne considèrent pas que l'émergence de la Chine menace la paix mondiale, bien que 40 p. 100 des répondants croient que la Chine dominera bientôt le monde. Quarante-cinq pour cent des Canadiens se disent inquiets du niveau d'investissement chinois au Canada; 51 p. 100 estiment que la Chine représente une menace sérieuse pour les emplois au Canada, mais 61 p. 100 voient dans le développement économique de la Chine une source d'opportunités, et 68 p. 100 approuvent de l'idée d'accroître les relations commerciales avec la Chine comme moyen de réduire la dépendance à l'égard des États-Unis à ce chapitre (Ipsos-Reid, 2005). Selon un sondage mené par la Fondation Asie Pacifique du Canada en mai 2004, seulement 24 p. 100 des répondants considèrent l'économie chinoise comme étant plus menaçante que prometteuse.

Les entreprises canadiennes commencent à comprendre que le défi posé par la Chine est loin de se limiter aux questions à court terme liées aux échanges et aux investissements. Les manufacturiers canadiens sont pris en tenailles : faire concurrence au redoutable « prix de la Chine » alors que le coût de leurs intrants augmente à cause de la demande chinoise. Le Canada voit reculer l'emploi dans le secteur manufacturier. Pour survivre, les fabricants doivent faire concurrence aux producteurs chinois tout en collaborant avec eux pour bénéficier des innovations touchant la chaîne d'approvisionnement.

Les entreprises s'activent à concevoir des stratégies pour tirer parti des occasions qu'offre la Chine globalisée ou pour se protéger contre les pressions concurrentielles qu'elle occasionne. Les médias canadiens sont remplis de reportages concernant la Chine. Le réseau anglais de la SRC ouvre un bureau à Shanghai. Les établissements d'enseignement canadiens redoublent d'efforts pour recruter des étudiants chinois (leur nombre est estimé à 55 000 à l'heure actuelle) et pour créer de nouveaux types de programmes de coopération entre les universités canadiennes et chinoises (Holroyd, 2006).

Les dirigeants provinciaux et municipaux convergent sur la Chine en nombres sans précédent.

Attitude des pouvoirs publics

Le gouvernement fédéral précédent a amorcé l'élaboration d'une stratégie canadienne d'ensemble face à une Chine globalisée. Selon le diagnostic posé dans son énoncé de politique internationale, la Chine « s'apprête à devenir la première économie nationale du XXI^e siècle » et est au cœur de chaînes d'approvisionnement régionales et mondiales d'importance vitale pour l'économie canadienne et l'économie mondiale (Canada, 2005).

Sur le plan diplomatique, il a suivi la même voie que ses prédécesseurs, soit développer les relations au moyen de visites et de contacts de haut niveau. Il a agrandi l'ambassade du Canada à Beijing et a ouvert de nouveaux bureaux dans plusieurs villes de Chine. Il a mis sur pied des groupes de travail stratégiques intergouvernementaux avec des homologues chinois dans des domaines tels l'énergie, le multilatéralisme et l'investissement étranger. Les négociations bilatérales se poursuivent sur le statut de destination approuvée pour les touristes chinois désireux de visiter le Canada et sur la multiplication des liaisons aériennes.

Le partenariat stratégique avec la Chine annoncé sans préavis à l'occasion de la visite du président chinois Hu Jintao en septembre 2005 a fait passer les relations officielles à un cran supérieur. Ce partenariat comprend notamment sept nouveaux accords visant à approfondir la collaboration dans les secteurs des transports, de la sécurité alimentaire, des sciences de la santé et de l'énergie nucléaire, ainsi qu'une déclaration conjointe sur les sciences et la technologie prévoyant un programme de recherche coopérative sur les changements climatiques et les énergies renouvelables. Ottawa a manifesté de l'intérêt à l'égard de relations commerciales approfondies ainsi que la volonté d'ouvrir les marchés canadiens de l'énergie aux investissements commerciaux chinois.

Placer les dumplings chinois et la tarte aux pommes américaine sur le même menu canadien, le défi est de taille, intellectuellement et politiquement parlant.

Le gouvernement fédéral précédent a également entamé la négociation d'un accord de libre-échange avec la Corée dans le cadre de ses efforts pour resserrer ses liens économiques avec l'Asie. Son raisonnement était que la meilleure façon de faire face à la concurrence de la Corée et, plus globalement, de la Chine, n'était pas de dresser des barrières protectionnistes, mais de restructurer les industries canadiennes de manière à les intégrer plus étroitement avec l'Asie. La même perspective sous-tendait la détermination du Canada d'établir un cadre économique global avec le Japon. Elle était également à l'origine de la stratégie sur la porte d'entrée du Pacifique, dont l'objectif était de développer les installations de transport et la capacité d'innovation du Canada pour renforcer les liens avec les marchés dynamiques de l'Asie.

Ces activités ont ouvert un nouveau chapitre dans le développement des relations bilatérales du Canada avec la Chine et l'ensemble de la région du Pacifique. Cependant, elles ne cadraient pas pleinement avec les priorités et les activités à l'intérieur du continent nord-américain, en particulier avec les relations canado-américaines. Placer les dumplings chinois et la tarte aux pommes américaine sur le même menu canadien, le défi est de taille, intellectuellement et politiquement parlant.

La Chine ne saurait remplacer le marché américain. Il ne faut pas s'attendre non plus à une convergence notable des valeurs canadiennes et chinoises. Pour des raisons d'histoire et de valeurs, la coopération sino-canadienne a ses limites. Il suffit, pour s'en convaincre, d'évoquer des thèmes comme les droits humains, le Falun Gong, Tian'anmen, le Tibet, ou Taïwan.

Il est tout aussi illusoire, toutefois, de penser que nos interactions avec une Chine globalisée n'auront aucune incidence sur nos relations commerciales et politiques au sein de l'Amérique du Nord et de ce qu'on est convenu d'appeler l'« anglosphère ». Le marché américain et les mouvements transfrontaliers sont notre lot géographique. Il reste que le mode de production des biens et services, la façon dont ils s'insèrent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, et leur valeur pour les Canadiens seront de plus en plus tributaires de la Chine et de l'Asie.

Mettre la Chine et l'Amérique du Nord sur le même pied dans l'esprit des Canadiens nécessitera des efforts sur trois fronts. Le premier est le défi concurrentiel que pose la capacité d'exportation de la Chine. L'intégration nord américaine peut être perçue comme un moyen soit de renforcer la productivité et la compétitivité, soit de protéger le continent contre la concurrence asiatique. Il faudra renforcer l'Accord de libre-échange nord-américain, sinon il deviendra inutile devant l'intensification des échanges et des investissements trans-Pacifique qui résultera notamment de la conclusion par le Canada, le Mexique et les États Unis d'accords de libre-échange bilatéraux avec des pays asiatiques.

Le défi consiste à structurer la production de sorte à conserver en Amérique

du Nord les aspects à grande valeur ajoutée et à intégrer la Chine dans une plateforme de production de biens destinés aux marchés de l'Amérique du Nord, de l'Asie et du monde entier. Les répercussions de ces nouvelles réalités ont touché le plus durement le secteur automobile. En effet, les équipementiers déplacent déjà la production en Chine, alors même que les constructeurs tendent à privilégier diverses formes de protection. Des pressions concurrentielles comparables s'exercent dans presque tous les secteurs manufacturiers, notamment les textiles, l'ameublement et les machines, et même en ce qui concerne des produits agricoles comme les pommes. En revanche, la demande chinoise d'énergie et de ressources naturelles – en particulier de minéraux et de bois – crée d'énormes marchés d'exportation et fait grimper les prix dont bénéficient les producteurs canadiens.

Le deuxième front est celui du secteur de l'énergie, où l'aspiration de former un marché nord-américain intégré entre en conflit avec la hausse de la demande de pétrole en Chine et en Asie. La promesse faite à la Chine dans le cadre du partenariat stratégique heurte la perception qui règne dans certains milieux aux États-Unis et selon laquelle l'énergie canadienne représente une ressource stratégique pour l'Amérique du Nord et fait partie d'un plan d'intégration intra-continentale.

L'infrastructure de transport et la sécurité portuaire et frontalière représentent le troisième front. Le volume croissant des mouvements trans-Pacifique de marchandises, de services et de voyageurs (légitimes et clandestins) intensifiera la pression sur les installations et les ressources qui relient le Canada et les États-Unis. Les investissements infrastructurels dans la porte d'entrée du Pacifique visent à ouvrir une porte plus grande pour les échanges entre le Canada et la Chine, et entre la Chine et les États-Unis. Peu importe si le Canada et les États-Unis conservent des installations distinctes, s'ils optent pour une intégration accrue des services d'inspection, ou s'ils finissent par adopter un périmètre de sécurité commun, la pression se fera considérable en faveur d'une harmonisation des règles et des procédures concernant les visas, les demandes d'asile et la sécurité des conteneurs, entre autres.

Enjeux pour le gouvernement fédéral

Le nouveau gouvernement fédéral n'a pas encore énoncé une politique étrangère globale ni une approche précise à l'égard de l'Asie en général ou de la Chine en particulier. Il n'a guère été question, pendant la campagne électorale, de politique étrangère, et celle-ci ne fait pas partie des cinq priorités du gouvernement. Néanmoins, six mois après le début du mandat, certains indices suggèrent une continuité de l'attitude du gouvernement précédent envers la Chine, de même que la possibilité de certains changements radicaux.

Les éléments de continuité comprennent le maintien d'un engagement financier et législatif envers le principe de la porte d'entrée du Pacifique, quoique plus étroitement centrée sur l'infrastructure de transport; le refus de mesures protectionnistes à l'encontre des exportations chinoises – de vélos et de barbecues notamment – et la poursuite des démarches en vue de conclure des accords de libre échange bilatéraux avec des pays asiatiques; la conception de l'intégration nord-américaine comme un moyen de soutenir la concurrence au sein des chaînes d'approvisionnement mondiales et non d'y résister; le maintien d'une immigration à grande échelle, y compris en provenance de la Chine.

Quant aux secteurs où une approche sensiblement différente se prépare peut-être, on en dénombre au moins quatre. Premièrement, le premier ministre Harper ne manifeste pas le même intérêt pour l'idée de nouer des relations personnelles avec les dirigeants chinois que ses prédécesseurs depuis l'établissement de relations diplomatiques en 1970. Le ton de la relation change, et l'appui à l'égard de la notion d'un partenariat stratégique avec la Chine diminue. Au lieu, les démocraties de l'Asie, en particulier le Japon et l'Inde, pourraient fort bien recevoir une attention plus grande de la part des diplomates et du premier ministre, suivant un ordre de priorité tout à fait nouveau.

Deuxièmement, la promotion des investissements chinois au Canada, surtout dans le secteur de l'énergie, pourrait susciter moins d'enthousiasme. L'investissement chinois direct au Canada a atteint 220 millions de dollars en 2004, somme à laquelle sont venus s'ajouter 130 millions en 2005. Cela équivaut à moins de 0,15 p. 100 du total des investissements étrangers directs au Canada. Les investissements chinois au Canada ne comptaient que pour moins de 3 p. 100 du total des investissements de la Chine à l'étranger. Les chiffres actuels ne sont pas élevés, mais pourraient augmenter en flèche si cette tendance était encouragée. Il n'est pas clair si un tel encouragement est probable ou non.

Troisièmement, le gouvernement donne une primauté nouvelle aux alliances et aux partenaires traditionnels du Canada, en mettant l'accent sur les principes démocratiques communs et la promotion de la démocratie. Il s'agit d'un choix délibéré d'aller au-delà du soutien aux droits humains et à la saine gouvernance. Les simples députés conservateurs et leurs employés parlementaires font déjà écho aux voix américaines qui réclament des instruments plus robustes pour promouvoir la démocratie dans le monde et particulièrement en Chine. Parallèlement, certains

think tanks aux États-Unis préconisent une coopération approfondie parmi les démocraties du Pacifique, voire la création d'une alliance quelconque de ces démocraties ou un équivalent asiatique de l'OTAN. La Chine n'en ferait vraisemblablement pas partie, et selon certains scénarios, en serait la cible.

Quatrièmement, certains remettent en question le contenu et le ton des relations politiques du Canada avec Taïwan. Le gouvernement a déjà adopté une nouvelle position à l'égard de la participation de Taïwan à l'Organisation mondiale de la santé. D'aucuns militent pour que la politique canadienne traite Taïwan et la Chine davantage sur un pied d'égalité et pour que la politique d'une seule Chine soit rajustée.

Ces préférences et mesures n'ont pas encore fait l'objet de quelque cadre stratégique ou énoncé de principe que ce soit, et des changements pourraient très bien survenir au cours des prochains mois. Elles semblent toutefois traduire une réflexion d'avant-garde voulant d'abord qu'il soit possible d'empêcher la fraîcheur accrue de la relation politique de refroidir les bonnes relations économiques avec la Chine, et ensuite qu'au lieu de garder un œil sur la Chine et l'autre sur les relations avec les États-Unis, l'on perçoive la Chine à travers le prisme de notre relation primordiale avec les États-Unis.

L'autre possibilité à envisager est que le nouveau gouvernement fédéral adopte l'attitude de l'Australie : un ferme appui aux États-Unis, joint à un intérêt politique et économique indépendant et vigoureux envers l'Asie et surtout la Chine. Le choix de l'approche, et des priorités, est encore incertain.

Effet sur le Canada

L'effet de l'émergence d'une Asie dynamique se fait déjà sentir sur l'économie politique du Canada. La récente prospérité attribuable aux forts taux de croissance dans l'Ouest du pays résulte en partie des importations asiatiques de ressources naturelles et du fait que la demande de l'Asie fait augmenter les prix des produits de base. La Colombie-Britannique et l'Alberta échangent presque autant de marchandises avec l'Asie en chiffres absolus que le reste du pays collectivement. Les mouvements trans-Pacifique de conteneurs qui stimulent l'emploi et la croissance dans l'Ouest du Canada contribuent en même temps à faire reculer l'emploi dans le Centre du Canada, du moins à court terme. Chose certaine, les coûts déchirants des transformations économiques sont plus lourds en Ontario et au Québec, dans le centre manufacturier du pays.

Des légions de « sinosceptiques » estiment que la Chine ne pourra pas soutenir son rythme de croissance et qu'une myriade de problèmes internes et externes ralentiront ou inverseront sa montée mondiale. Ils ont peut-être raison. Mais il serait très difficile de fonder la politique intérieure et étrangère du Canada sur l'hypothèse que l'influence de la Chine s'estompera. Quel que soit le gouvernement à Ottawa, il devra faire face à la réalité que la Chine n'est pas seulement importante en tant que partenaire commercial, et que la solution à presque tous les problèmes internationaux – des changements climatiques à la sécurité humaine et au cycle de Doha – passe par Beijing.

Note

1 Version revue et abrégée de Evans (2006). Paul Evans est codirecteur de la Fondation Asie Pacifique du Canada dans le cadre d'un détachement de l'Université de la Colombie-Britannique. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que lui.

Le fossé de l'ambition

Dans son livre intitulé *The World Is Flat*, Thomas Friedman, chroniqueur au *New York Times*, fait voir les façons dont la mondialisation a modifié la manière dont les entreprises traitent les affaires. Il recense les défis auxquels le monde industrialisé sera confronté à mesure que la course pour la suprématie s'accélérera dans la foulée de la montée de la Chine et de l'Inde, ainsi que d'autres pays en développement.

Extrait

« On ne peut trop le souligner : les jeunes Chinois, Indiens et Polonais cherchent à nous distancer non pas pour être les derniers, mais pour être les premiers. Ils ne veulent pas travailler pour nous; ils ne veulent même pas être comme nous. Ils veulent nous dominer, en ce sens qu'ils veulent créer les entreprises de l'avenir que les gens du monde entier admireront et pour lesquelles ils demanderont à grands cris d'aller travailler. Ils ne sont nullement satisfaits des progrès qu'ils ont faits jusqu'ici. » [Traduction]

Thomas L. Friedman. 2005. *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, New York, Farra, Straus and Giroux.

Promouvoir l'approche du conseil sectoriel en matière d'emploi en Chine

Yan Hao
Chargé de recherche
Institut de recherche économique
Commission nationale de développement et de réforme
République populaire de Chine

Note de l'éditeur

Cet article est un résumé du rapport de projet du *Policy Framework for Promoting the Sectoral Council Approach of Employment Policy in China* (Cadre stratégique de promotion de l'approche sectorielle en matière d'emploi en Chine) parrainé par l'Agence canadienne de développement international. Ce projet examine et évalue les priorités de la politique de l'emploi en Chine en cette période de réforme et de mondialisation, ainsi que la possibilité d'adopter une approche du Conseil sectoriel dans ce contexte, en se fondant sur l'expérience et l'expertise du Canada.

Le marché du travail en Chine, la politique de l'emploi et les nouveaux défis en cette période de réforme et de mondialisation

Réforme et mondialisation

La Chine est le plus grand pays en développement au monde et l'économie la plus importante qui fait le passage d'une planification centrale à une économie de marché. Depuis la fin des années 70, le gouvernement chinois a adopté un train de mesures pour réformer deux domaines clés : à l'interne, en délaissant une économie planifiée centralement pour l'économie de marché et à l'externe, en passant d'une économie fermée à une économie ouverte.

À en juger par les principaux indicateurs économiques et sociaux, de grandes réalisations ont sans aucun doute été accomplies au cours des deux dernières décennies. Les statistiques officielles révèlent, par exemple, que le produit intérieur brut (PIB) de la Chine a augmenté de 9 p. 100 par année en moyenne entre 1979 et 2004. On estime que le taux de croissance a atteint 10 p. 100 en 2005. Le mécanisme du marché joue un rôle de plus en plus décisif à l'égard de l'affectation des ressources, du capital et de la main-d'œuvre.

À la fin de 2001, la Chine est redevenue membre à part entière de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) après 13 ans de négociations ardues. Étant depuis 2004 le troisième pays commerçant le plus important au monde, la Chine est maintenant étroitement intégrée à l'économie mondiale. On prévoit que le commerce extérieur de la Chine atteindra un montant record de 1 400 milliards de dollars US en 2005 et qu'il sera excédentaire de 90 milliards de dollars US[1]. En 2004, la Chine a attiré 61 milliards de dollars US en investissement étranger direct : elle s'est classée au premier rang des pays en développement et au troisième rang à l'échelle mondiale, derrière les États-Unis et le Royaume-Uni[2].

Main-d'œuvre

La Chine est le pays le plus peuplé au monde et compte 1,3 milliard d'habitants. À la fin de 2004, la Chine comptait 752 millions de travailleurs. Cette abondante main-d'œuvre peut représenter un lourd fardeau pour l'économie, ou être un moteur de compétitivité, si on l'utilise de façon efficiente et efficace. En 2003, on estimait le taux d'activité de la Chine à 76,2 p. 100. Parmi l'ensemble de la population active, 46,9 p. 100 travaillait dans l'industrie primaire. Les industries secondaires et tertiaires représentaient respectivement 22,5 p. 100 et 30,6 p. 100[3]. La proportion des travailleurs de l'industrie tertiaire est relativement moins élevée que celle des autres pays en développement.

Marché du travail et politiques de l'emploi

Dans l'ancien système axé sur la planification centrale, on ne considérait pas la main-d'œuvre comme une ressource, et l'emploi était assujetti aux projets du gouvernement. Tous ceux et celles qui étaient aptes au travail, du moins dans les centres urbains, pouvaient être affectés d'office à un emploi qu'ils pouvaient occuper toute leur vie durant, jusqu'à l'heure de la retraite. Deux éléments importants caractérisaient les affectations d'emplois : rémunération/salaire fixe et mobilité réduite. Vers la fin des années 70, le gouvernement chinois a mis fin à ce concept lorsqu'il a adopté un train de mesures de réforme axées sur le marché. La réforme du système d'emploi et la création d'un marché du travail s'inscrivent dans les efforts visant à établir un régime de marché intégral en Chine. Dans un régime de

marché, la main-d'œuvre, au même titre que les autres éléments productifs, notamment les terres et le capital, est affectée en fonction des mécanismes du marché plutôt que des projets gouvernementaux afin d'obtenir de meilleurs gains économiques. Il y a cependant un prix à payer en matière d'équité, puisque les travailleurs risquent de perdre leur emploi ou leur source de revenus à cause des forces du marché. La politique gouvernementale de l'emploi se fonde actuellement sur trois principes : le libre choix de l'emploi, l'affectation des ressources pour de meilleurs résultats en fonction du marché, et la promotion de l'emploi par le gouvernement grâce à une saine politique et à des services de qualité. L'adoption de quatre mesures importantes a facilité la réforme du marché du travail : la mise en œuvre d'un système de contrat de travail, la réforme des programmes d'assurance sociale, la réforme du système d'enregistrement des ménages et la promotion des services d'emploi et des programmes de formation.

Nouveaux défis

L'émergence d'un chômage massif, en particulier dans les zones urbaines, est l'un des effets secondaires indésirables de la réforme. Selon certaines estimations, même si le taux officiel de chômage urbain n'est que de 4 p. 100, un très grand nombre de personnes sont touchées, soit jusqu'à 40 millions. La plupart d'entre elles ont été licenciées par des entreprises d'État non rentables. Le problème est particulièrement critique dans les vieilles bases industrielles du Nord-Est de la Chine et dans les secteurs soi-disant en déclin, notamment les mines, les textiles, et la construction de machines. Les travailleurs âgés, ceux qui sont peu scolarisés, ceux dont le niveau de compétences est peu élevé ainsi que les femmes sont plus susceptibles d'être licenciés. En plus des citadins en chômage, près de 100 millions de travailleurs migrants des régions rurales se disputent les emplois.

L'accession de la Chine à l'OMC a eu une incidence variable sur le marché du travail. En termes d'occasions, elle facilite l'intégration de la Chine à l'économie mondiale, le portail qui lui permettra de maintenir une croissance rapide et continue à longue échéance. Son accession à l'OMC facilitera en outre l'établissement d'un régime de marché fonctionnel, y compris un marché du travail. À longue échéance, une croissance économique accélérée favorisera certainement l'emploi. Si la croissance du PIB se maintient à 3 p. 100 annuellement, 12 millions de nouveaux emplois pourront être créés. Selon certaines estimations, de nombreuses entreprises chinoises, inefficaces et désuètes, pourraient être surclassées par la concurrence étrangère, ce qui pourrait aboutir à la suppression de 20 millions d'emplois. En outre, le niveau actuel de qualifications et de compétences de la main-d'œuvre ne satisfait pas aux exigences croissantes de la mondialisation et de la modernisation.

Pour obtenir un meilleur rendement sur le plan économique, la Chine devra de toute évidence se doter d'une abondante main-d'œuvre qualifiée. Les statistiques actuelles montrent que le niveau d'éducation et les qualifications de l'ensemble de la main-d'œuvre sont faibles. À titre d'exemple, en 2002, le nombre moyen d'années de scolarité des travailleurs urbains s'établissait à 12,2 ans et celui des travailleurs ruraux à 7,7 ans. Selon un sondage effectué en 2004 par le ministère du Travail dans 40 villes, moins de 4 p. 100 des travailleurs urbains appartenaient à la catégorie des techniciens et des techniciens principaux, comparativement aux besoins de l'industrie, qui ont été établis à au moins 14 p. 100.

> *La Chine est le plus grand pays en développement au monde et l'économie la plus importante qui fait le passage d'une planification centrale à une économie de marché.*

Réponse privilégiée par le gouvernement : favoriser la formation professionnelle et l'acquisition des compétences

On considère que le chômage massif est une menace à la croissance économique et à la stabilité sociale. Pour bâtir une société harmonieuse, la Chine a donné la priorité à la création et la stimulation de l'emploi dans son 11e plan quinquennal (2006-2010). Le ministère du Travail a adopté un grand nombre de mesures à divers niveaux pour stimuler l'emploi, y compris la mise en œuvre de divers services d'emploi et programmes de formation. En 2002, lors de la deuxième réunion nationale sur le réemploi de Beijing, quatre politiques importantes ont été annoncées pour favoriser le réemploi. Dans le cadre d'une activité de suivi au cours de l'année, une réunion nationale a eu lieu afin de promouvoir la formation professionnelle et l'acquisition de compétences.

Des statistiques récentes montrent que de nombreux programmes ont produit des résultats satisfaisants. Par exemple, le projet spécial visant à former 10 millions de personnes en trois ans

a été mis en œuvre entre 1998 et 2000. Jusqu'à 13 millions de travailleurs en chômage ont profité de ce projet et suivi diverses formations, et 60 p. 100 ont décroché un emploi moins de six mois après avoir terminé leur formation. La seconde partie du projet a démarré en 2001. Un projet axé principalement sur les compétences en entreprenariat a été mis en place dans 30 grandes villes simultanément. Ceux qui ont terminé la formation avec succès peuvent bénéficier d'un programme de micro-crédit pour catalyser et soutenir le démarrage d'entreprises.

L'expérience du Canada fondée sur l'approche du conseil sectoriel en matière d'emploi

La pertinence de l'expérience canadienne pour la Chine

Le Canada étant l'un des pays les plus industrialisés au monde, son marché de l'emploi diffère considérablement de celui de la Chine en ce qui a trait à la taille, à la structure, à la maturité et à l'environnement externe. On peut établir des parallèles entre les réponses des gouvernements et de l'industrie dans le contexte de la transition de l'économie et du marché du travail du Canada à la suite de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'accession de la Chine à l'OMC. L'envergure des programmes liés au perfectionnement des compétences et à l'apprentissage, les programmes d'innovation ainsi que la Stratégie des compétences en milieu de travail du Canada mise en œuvre récemment reflètent les besoins de perfectionnement et d'adaptation actuels dans un environnement économique mondial plus concurrentiel. Pour créer et maintenir un avantage concurrentiel dans une économie du savoir en constante évolution, une main-d'œuvre qualifiée, l'innovation technologique et une culture d'apprentissage continu s'imposent. Les principaux défis stratégiques du Canada dans ce contexte sont les mêmes que ceux qui préoccupent la Chine. Pour régler ces questions, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a élaboré une importante initiative de partenariats sectoriels.

L'approche du conseil sectoriel

Au Canada, il est généralement admis que le marché du travail doit fonctionner de plus en plus efficacement pour être en mesure de répondre au nouvel environnement économique. Aucun intervenant du marché du travail ou de l'économie ne peut à lui seul mettre en place les conditions et l'environnement susceptibles de créer et de maintenir les occasions pour favoriser le développement du capital humain. Ce défi ne peut être surmonté qu'à l'aide d'un effort de coopération et d'une alliance stratégique de tous les intervenants : individus, employeurs, dirigeants d'entreprises, main-d'œuvre, gouvernement et éducateurs. Au début des années 90, le gouvernement du Canada a adopté l'approche du conseil sectoriel pour donner une orientation et offrir un moyen institutionnel pour permettre à l'industrie de réaliser une gamme d'objectifs au chapitre du développement des compétences dans un marché du travail en constante évolution. L'approche du conseil sectoriel est composée de trois éléments :

- Le regroupement volontaire d'entreprises, de gestionnaires et de travailleurs fournissant des produits, des services ou des technologies communs pour examiner les préoccupations communes en matière de perfectionnement des ressources humaines, et trouver des solutions possibles grâce à des études sectorielles qui permettent d'établir les besoins.
- Un cadre de gestion stratégique pour établir les besoins actuels et futurs en matière de perfectionnement des ressources humaines et formuler des recommandations pour une action collective qui permettra au secteur d'être plus compétitif à l'échelle internationale.
- La possibilité pour les intervenants d'établir une structure permanente (conseil sectoriel) pour régler les questions liées aux ressources humaines de façon continue, et répondre aux conjonctures économiques changeantes et au marché du travail.

Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) facilite et appuie le regroupement des partenaires de l'industrie (monde des affaires, travailleurs et établissements d'enseignement) pour examiner collectivement les questions liées aux ressources humaines et aux défis en matière de compétences auxquelles des secteurs particuliers doivent faire face pour ensuite prendre les mesures nécessaires. Les partenaires doivent d'abord effectuer des études préliminaires pour établir les besoins communs en matière de ressources humaines et de développement des compétences dans un secteur donné. Les conseils sectoriels sont ensuite mis en place, et ils sont dirigés par des conseils représentatifs des intervenants de l'industrie, ce qui donne aux entreprises la capacité institutionnelle nécessaire pour régler les problèmes cernés de façon collective et collaborative. Les conseils sectoriels attirent l'attention des employeurs, des travailleurs, des éducateurs et des gouvernements sur des problèmes communs en matière de ressources humaines et obtiennent leur engagement, ce qui permet le regroupement des ressources des partenaires

sectoriels pour élaborer et mettre en œuvre des solutions susceptibles de régler ces problèmes.

Associations industrielles et perfectionnement de la main-d'œuvre en Chine

Associations industrielles en Chine

Actuellement, la Chine n'a pas encore adopté le concept canadien des conseils sectoriels. Les organisations qui s'en rapprochent le plus pour l'instant sont les associations et les conseils industriels. À l'époque de la planification centrale où le gouvernement contrôlait toutes les entreprises, les associations industrielles étaient presque inexistantes. Cependant, depuis le début des années 80, elles se sont multipliées à la suite du passage à l'économie de marché. En Chine, les associations industrielles se divisent en deux catégories : celles qui sont parrainées directement par le gouvernement, et celles qui sont indépendantes et organisées par l'industrie sous la direction du gouvernement. Un grand nombre d'associations industrielles de la première catégorie sont, à vrai dire, des ministères déclassés à la fin des années 1990 dans le cadre des efforts de décentralisation et de rationalisation du gouvernement. Les associations industrielles de la seconde catégorie sont des institutions sans but lucratif organisées volontairement par les entités économiques d'un secteur/corps de métier particulier. En 2002, 39 149 associations nationales et locales enregistrées officiellement ont été dénombrées. Les associations industrielles jouent maintenant un rôle de plus en plus important pour stimuler le développement économique de la Chine.

Perfectionnement de la main-d'œuvre en Chine

Le gouvernement chinois attache beaucoup d'importance au perfectionnement de la main-d'œuvre parce qu'il croit que c'est un moyen efficace d'augmenter la productivité et la compétitivité de la main-d'œuvre et que la Chine pourra ainsi relever les défis liés à la mondialisation et à l'économie du savoir. À titre de politique importante, le Congrès national a approuvé une loi sur la formation professionnelle, entrée en vigueur en 1996. En 1999, un régime de préparation à l'emploi mis en œuvre par le Conseil d'État exigeait que les jeunes suivent des cours de formation professionnelle ou spécialisée avant d'entrer sur le marché du travail. En Chine, la formation professionnelle et l'acquisition de compétences relèvent de divers ministères aux niveaux national et local, même si ces deux domaines sont étroitement liés. La formation professionnelle est considérée partie intégrante du système d'éducation formel et elle relève du ministère de l'Éducation. Il s'agit principalement d'éducation formelle spécialisée, à long terme (d'un à trois ans), et cible les jeunes sur le point d'entrer sur le marché du travail. Administrée par le ministère du Travail (renommé ministère du Travail et de la Sécurité sociale en 2002), l'acquisition de compétences n'est pas intégrée aux cours de formation formelle spécialisés (d'une durée d'un an) qui cible les travailleurs et les chômeurs. Le ministère du Travail est en outre responsable du système de classification des postes en Chine et des normes professionnelles connexes. En se fondant sur ces normes, le ministère administre des services d'examen des compétences et de reconnaissance professionnelle.

Recommandations pour promouvoir l'approche du conseil sectoriel en matière d'emploi en Chine

En Chine, une saine politique de l'emploi devrait non seulement s'attaquer au chômage et aux licenciements massifs à court terme, mais aussi promouvoir une main-d'œuvre suffisamment qualifiée pour relever les défis présentés par la mondialisation et l'économie du savoir à long terme. L'expérience canadienne des conseils sectoriels pourrait aider la Chine à formuler sa propre stratégie en matière de création d'associations industrielles dans le cadre de sa future politique de l'emploi. Les recommandations suivantes ont été formulées à cet égard.

Formuler et mettre en œuvre une loi sur le perfectionnement de la main-d'œuvre

En Chine à l'heure actuelle, la formation professionnelle s'inscrit dans le système d'éducation formel et elle est réglementée par une loi. Cela ne suffit pas pour couvrir toute la gamme des questions liées au perfectionnement de la main-d'œuvre. Par conséquent, le Congrès national du peuple doit accélérer la rédaction d'une loi spéciale sur le perfectionnement de la main-d'œuvre et l'acquisition des compétences ou apporter un ajout ou des modifications à la loi actuelle sur la formation professionnelle. Cette loi pourrait préciser la position et le rôle du perfectionnement de la main-d'œuvre dans le cadre du développement économique de la Chine et établir une politique de promotion.

Améliorer la coordination et la coopération en matière de perfectionnement de la main-d'œuvre au niveau ministériel

En Chine, le perfectionnement de la main-d'œuvre est administré par le ministère de l'Éducation et par le ministère du Travail. Pour adopter l'approche du conseil sectoriel, le ministère des Affaires civiles doit superviser l'enregistrement et les opérations des associations industrielles. Il est proposé de mettre en place un groupe de travail interministériel ou un groupe de travail relevant du Conseil d'État qui sera chargé de coordonner les efforts en matière de perfectionnement de

la main-d'œuvre de l'ensemble des intervenants clés. Une étroite collaboration s'impose entre la Direction de la formation professionnelle et de l'éducation des adultes du ministère de l'Éducation et la Direction de l'emploi et de la formation du ministère du Travail dans les domaines comme l'élaboration des politiques, la planification stratégique, la préparation de cursus, la normalisation et la reconnaissance professionnelle, la surveillance et la supervision.

Donner la priorité au perfectionnement de la main-d'œuvre dans la politique de l'emploi

Au cours des dernières années, la politique sur l'emploi du gouvernement a ciblé des mesures susceptibles de trouver une solution au chômage massif découlant de la réforme des entreprises d'État. La plupart du temps, l'acquisition de compétences est considérée comme un simple instrument pouvant aider les travailleurs en chômage à se trouver du travail. La politique de l'emploi devrait être plus stratégique et plus souple, et faire en sorte que l'industrie pourra anticiper les besoins des travailleurs et des employeurs en matière de compétences et recycler la main-d'œuvre pour améliorer la productivité et la compétitivité de la Chine sur le marché international. Par conséquent, le perfectionnement de la main-d'œuvre devrait occuper une place de choix dans la future politique sur l'emploi. L'éducation continue et la formation devraient cibler les chômeurs et les travailleurs, les travailleurs potentiels ainsi que les travailleurs autonomes.

Sensibiliser l'industrie au perfectionnement de la main-d'œuvre

Le gouvernement chinois est très préoccupé par le perfectionnement de la main-d'œuvre et l'acquisition de qualifications professionnelles et de compétences. Cependant, ces préoccupations n'ont pas toujours suscité des mesures ou une réponse positive de la part de l'industrie. Deux raisons pourraient expliquer pourquoi l'industrie n'attache pas suffisamment d'importance au perfectionnement de la main-d'œuvre. Premièrement, en Chine, l'industrie de la fabrication de produits destinés à l'exportation est l'un des secteurs qui a connu la croissance la plus forte et on entend souvent dire qu'elle est en voie de devenir l'atelier du monde. Contrairement à ce qui se passe au Canada, où les exportations sont principalement constituées de produits de haute technologie (en plus des matières premières), la Chine exporte surtout des produits fabriqués en série, peu chers, de basse technologie, exigeants en main-d'œuvre mais qui ne nécessitent pas de technologie de pointe ni de compétences spécialisées. Puisqu'il y a encore des débouchés pour ces types de produits, à l'interne ou à l'étranger, les dirigeants chinois ne voient pas la nécessité de fabriquer des produits de meilleure qualité, et par conséquent, ne sont pas préoccupés par le perfectionnement de la main-d'œuvre. Deuxièmement, contrairement au Canada où il y a souvent pénurie de main-d'œuvre, la Chine est toujours aux prises avec un excédent de main-d'œuvre. Les dirigeants peuvent facilement trouver un travailleur ayant les compétences professionnelles ou les qualifications requises pour un travail donné. Les travailleurs ou les chercheurs d'emplois doivent donc améliorer par eux-mêmes leurs compétences professionnelles ou leurs qualifications en suivant une formation, s'ils veulent se trouver un emploi ou le garder. Il s'agit donc, à plusieurs égards, d'un marché d'acheteurs. L'industrie n'a pas à investir dans la formation de la main-d'œuvre et n'a pas à s'en préoccuper tellement.

> *Aucun intervenant du marché du travail ou de l'économie ne peut à lui seul mettre en place les conditions et l'environnement susceptibles de créer et de maintenir les occasions pour favoriser le développement du capital humain. Ce défi ne peut être surmonté qu'à l'aide d'un effort de coopération et d'une alliance stratégique de tous les intervenants : individus, employeurs, dirigeants d'entreprises, main-d'œuvre, gouvernement et éducateurs.*

Afin de promouvoir le perfectionnement des compétences de la main-d'œuvre en général et l'approche du conseil sectoriel en particulier, des efforts délibérés doivent être fournis, sous la direction du groupe de travail du Conseil d'État sur le perfectionnement de la main-d'œuvre, pour sensibiliser l'industrie au perfectionnement de la main-d'œuvre en tenant compte des étapes suivantes :

- élaboration d'un plan national de promotion et de communication;
- conférences nationales et internationales, séminaires et ateliers;
- livres, rapports spéciaux, circulaires de promotion, affiches;
- promotion à l'aide de médias de masse et de l'Internet.

Renforcer le rôle des associations industrielles de perfectionnement de la main-d'œuvre

Un grand nombre d'associations industrielles chinoises jouent un rôle semblable à celui des conseils sectoriels canadiens, notamment en matière de formation et de renforcement de la capacité de la main-d'œuvre. Cependant, elles n'ont

pas encore vraiment saisi que le niveau de qualifications et de compétences de la main-d'œuvre peut être un facteur décisif pour devancer la concurrence sur le marché. Par conséquent, elles n'ont pas toujours donné la priorité à la formation et au renforcement de la capacité. La plupart du temps, les associations sont davantage préoccupées par des questions urgentes comme aider les entreprises membres à obtenir des prêts bancaires, régler les différends avec les consommateurs, clarifier les malentendus avec la police, régler les poursuites avec les partenaires étrangers ou les compétiteurs, et ainsi de suite. En se fondant sur l'expérience canadienne relative aux conseils sectoriels, il est recommandé de renforcer le rôle des associations industrielles en matière de perfectionnement de la main-d'œuvre.

Raffermir la responsabilité des associations industrielles en matière de perfectionnement de la main-d'oeuvre

Il est vivement recommandé à l'industrie d'établir un consensus sur le perfectionnement de la main-d'œuvre, un élément essentiel pour améliorer la productivité et la compétitivité. Pour concrétiser ce consensus, les associations industrielles devraient jouer un plus grand rôle dans la promotion du perfectionnement de la main-d'œuvre et en faire une priorité. Sous la supervision des représentants de l'industrie, les associations industrielles pourraient élaborer des stratégies et des plans, établir des normes professionnelles, fournir des cours de formation en association avec d'autres institutions de formation, organiser des examens des compétences et de reconnaissance professionnelle.

Renforcer la coordination entre les ministères pertinents

Actuellement en Chine, le ministère du Travail est responsable de la plupart des activités de perfectionnement de la main-d'œuvre, allant de l'élaboration de politiques, de l'établissement de normes, de l'élaboration de cursus, de l'organisation de programmes de formation jusqu'à l'administration d'examens des compétences et de reconnaissance professionnelle. D'une part, la Direction de l'emploi et de la formation est responsable de l'élaboration des politiques tandis que les programmes de développement de l'emploi relèvent du Centre national chinois d'orientation pour l'emploi et la formation (OSTA), un des nombreux affiliés du ministère. D'autre part, les associations industrielles sont considérées comme des organisations sociales ou des entités indépendantes supervisées par le ministère des Affaires civiles. Officiellement, le ministère du Travail a une influence limitée sur les activités courantes des organisations industrielles. Rappelons que le nombre total d'associations industrielles de la Chine s'élève à près de 40 000 et qu'elles couvrent une vaste gamme de secteurs et de métiers, tant à l'échelle nationale que locale. Il est évidemment difficile pour le ministère du Travail de s'occuper seul de tous les besoins en matière de perfectionnement de la main-d'œuvre. Par conséquent, une étroite collaboration s'impose entre les deux ministères, ainsi qu'entre le ministère du Travail et les diverses associations industrielles. Grâce à la création en 2000 d'une division spéciale, la Division de la coordination des associations industrielles, le OSTA a déjà renforcé sa coopération avec les organisations industrielles dans les domaines comme l'établissement de normes professionnelles nationales, l'élaboration de programmes de formation et la préparation d'examens des compétences et de reconnaissance professionnelle.

Fournir l'aide technique et financière nécessaire aux associations industrielles

Étant d'anciens ministères, les associations gouvernementales sont très puissantes, et bien établies en termes de finances et de personnel. Pour qu'elles accordent une plus grande importance au perfectionnement de la main-d'œuvre, un virage important dans la culture organisationnelle s'impose. Par contre, la situation des associations indépendantes varie. Certaines sont particulièrement bien dotées, financièrement et techniquement parlant; la plupart proviennent des grands secteurs profitables comme ceux de la technologie de l'information et des télécommunications; d'autres ne disposent que de ressources limitées. Les associations moins bien dotées ont besoin d'une aide technique et financière additionnelle dans les domaines de l'organisation et de la gestion pour promouvoir le perfectionnement de la main-d'œuvre. Comme le démontre l'expérience canadienne, le ministère du Travail peut jouer un rôle important à cet égard, en établissant une direction spéciale, de concert avec le ministère des Affaires civiles. Ce ministère serait autorisé à fournir aux associations qualifiées l'aide financière et technique nécessaire en fonction de son budget et de ses moyens.

Notes

1 《中国对外贸易形势报告(2005年秋季)》蓝皮书，商务部，2005年10月28日。

2 《2005年世界投资报告》，UNCTD。

3 《2004年度劳动和社会保障事业发展统计公报》，劳动和社会保障部，2005年5月19日。

Les notes sont en chinois.

Les exportations aux États-Unis : La montée de la Chine équivaut-elle à une descente du Canada?

Gary Sawchuk
Agent principal de recherche en politiques
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

David Yerger
Professeur
Indiana University of Pennsylvania

Note du rédacteur

Cet article met en relief les constatations du document de travail du PRP intitulé : *À qui le Canada livre-t-il concurrence sur le marché américain? Conséquences de la croissance des exportations de la Chine et évolution des parts sur le marché des importations aux États-Unis* (2006), et fait partie des recherches continues du PRP concernant les enjeux essentiels des liens nord-américains. Dans une future recherche du PRP, les auteurs examineront les répercussions sur le Canada et ses provinces de la montée rapide de la Chine dans les exportations destinées aux marchés intérieurs canadiens. Il sera ainsi possible d'effectuer des comparaisons révélatrices à l'égard de l'importance croissante pour le Canada des exportations chinoises sur les marchés américains, canadiens et nord-américains en général.

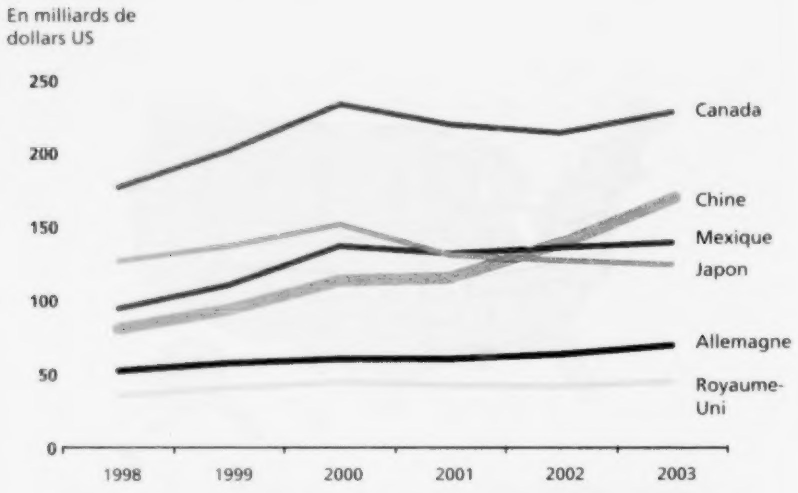
La prospérité économique et le niveau de vie au Canada sont tributaires de la réussite du Canada comme pays commerçant. En effet, le Canada est l'un des pays les plus ouverts du monde, et son ratio entre les échanges commerciaux et le produit intérieur brut (PIB) est l'un des plus élevés parmi les pays industrialisés — soit environ 72 p. 100, en 2004. Cependant, si ouvert soit-il, le Canada connait en réalité une forte dépendance à l'égard du marché américain. En 2004, les exportations aux États-Unis ont représenté 79 p. 100 du total des exportations canadiennes. En retour, le Canada a été le principal fournisseur d'importations aux États-Unis. Puisqu'une si grande partie de l'économie dépend du marché américain, un débat s'est élevé sur la pertinence pour le Canada soit de mettre la priorité sur les marchés américains et de faire fond sur eux, soit de trouver d'autres marchés. Cependant, il serait peut-être plus approprié de se demander si le Canada est même en mesure de conserver sa position prédominante sur le marché américain, compte tenu du nouveau défi oriental.

Au cours des dernières années, les importations aux États-Unis ont connu des changements rapides en ce qui concerne aussi bien les volumes que la provenance. Les secteurs d'activité américains ont connu de grandes variations quant à l'étendue de la croissance des importations et au déplacement des parts du marché. L'appropriation rapide par la Chine d'une part croissante du marché américain a entraîné les changements les plus importants qu'ont connus les parts de ce marché. En juillet 2005, les ventes mensuelles de la Chine aux États-Unis ont légèrement dépassé celles du Canada pour la première fois dans l'histoire[1].

Bien entendu, il ne faudrait pas nécessairement en conclure que la Chine constitue un compétiteur important ou croissant du Canada à l'égard des ventes sur le marché américain. La question qui compte vraiment, c'est la mesure dans laquelle les industries de la vente au détail du Canada et de la Chine se chevauchent dans leurs exportations aux États-Unis. On pourrait faire valoir le point de vue le plus répandu selon lequel toute menace de la Chine pour les exportations canadiennes aux États-Unis fait partie du domaine d'un futur en émergence, étant donné les différences qui existent entre les principaux secteurs d'exportation du Canada et de la Chine aux États-Unis. Une étude récente d'Industrie Canada (2005) relevait le peu de compétition que se font le Canada et la Chine dans les 60 p. 100 des premiers secteurs d'exportation en importance du Canada sur les marchés américains. Par conséquent, jusqu'à présent, la plupart des analystes se sont penchés sur ce qui arrivera lorsque la Chine aura pénétré substantiellement le marché américain dans les secteurs qui sont d'une importance capitale pour les exportations canadiennes aux É.-U., notamment dans le domaine des pièces de véhicules automobiles (par exemple, voir la Fondation Asie Pacifique du Canada, 2005).

L'accent qu'ils mettent sur les différences actuelles entre la Chine et le Canada à l'égard des grands secteurs d'exportation aux États-Unis, et la spéculation appropriée qu'ils font au sujet des éventuelles répercussions sur le Canada de la pénétration chinoise du marché américain dans les secteurs essentiels pour le Canada peuvent amener les analystes à passer outre au fait que la croissance de la part du marché américain détenue par la Chine a un important effet cumulatif dans presque tout le secteur des ressources non naturelles à l'égard duquel le Canada fait des exportations aux États-Unis. Selon notre analyse, expliquée en détail dans Sawchuk et Yerger (2006), la « menace chinoise » concernant la part canadienne du marché américain est beaucoup plus

FIGURE 1
Changements récents des niveaux d'importation aux États-Unis



	Part des importations des É.-U.		Part des marchés des É.-U. *	
	2003	1998-2003	2003	1998-2003
	%	Changement en %	%	Changement en %
États-Unis			**74,2**	**-4,9**
Canada	17,3	-1,3	4,5	0,6
Chine	12,7	4,6	3,3	1,6
Mexique	10,6	0,6	2,7	0,7
Japon	9,4	-3,8	2,4	-0,3
Allemagne	5,3	-0,2	1,4	0,2
Royaume-Uni	3,3	-0,4	0,9	0,1
Corée	3,0	0,3	0,8	0,2
Taiwan	2,6	-1,1	0,7	-0,1
France	2,3	-0,3	0,6	0,1
Italie	2,1	-0,3	0,5	0,0

* Importations des É.-U., plus production américaine pour consommation intérieure.
Source : Calculs des auteurs fondés sur les données du US Bureau of Economic Analysis et la US International Trade Commission.

proche de nous qu'on ne le pense généralement, et le chevauchement du marché américain entre la Chine et le Canada est en voie de devenir suffisamment grand pour que l'on puisse considérer la Chine comme un important compétiteur sur les marchés américains.

Nos conclusions se fondent sur l'analyse de l'évolution des chevauchements, à partir de la mesure du chevauchement des marchés ou MCM. L'analyse de la MCM permet de quantifier et de comparer l'exposition du Canada à la Chine par rapport aux autres pays qui exportent aux États-Unis et de déterminer les secteurs d'activité qui exposent le plus le Canada à la Chine par rapport à ses exportations aux États-Unis. L'analyse permet également de quantifier les différences d'exposition des provinces à la Chine relativement à leurs exportations aux États-Unis.

Chine : Déjà une menace

La rapide croissance de la pénétration de la Chine sur le marché américain est chiffrée dans les deux colonnes de gauche de la figure 1, qui montre la part d'importation aux États-Unis qu'occupaient les dix premiers exportateurs en importance aux États-Unis, en 2003. Entre 1998 et 2003, la Chine a accru sa part globale des importations américaines de 4,6 p. 100 et a dépassé le Mexique pour devenir le second fournisseur d'exportations sur les marchés américains, derrière le Canada. Durant la même période, la part globale du Canada a diminué de 1,3 point de pourcentage; seul le Japon a subi une baisse plus importante de sa part des importations sur les marchés américains. Cependant, il peut être trompeur de se concentrer sur les parts globales des importations, pour deux raisons. En premier lieu, il s'agit d'une mesure des importations, non des parts réelles des marchés américains, de telle sorte qu'il se peut que le Canada maintienne ou même accroisse sa part des marchés américains alors que sa part des importations diminue, si la part du marché intérieur occupée par la production des États-Unis diminue. De plus, les valeurs globales des parts du marché ne tiennent pas compte des différences entre les secteurs d'activité pour ce qui est des ventes du Canada et de la Chine aux États-Unis.

Pour compenser chacune des lacunes mentionnées ci-dessus, nous avons établi un ensemble de données qui apparie les données de production détaillées de l'industrie aux données des flux d'importation et d'exportation américains. L'agrégation des 105 secteurs[2] du SCIAN appliquée à chacun des 200 pays et plus qui ont fait des ventes aux États-Unis nous donne la part totale du marché américain qu'illustrent les deux colonnes de droite de la figure 1.

De plus, les gains obtenus par la Chine dans sa part des marchés américains se sont généralisés dans tous les secteurs d'activité. En ce qui concerne les 105 secteurs du SCIAN faisant l'objet des importations aux États-Unis, en 1998, la Chine était le premier exportateur aux États-Unis dans 18 secteurs et faisait partie des cinq premiers exportateurs en importance dans 49 secteurs. Cependant, en 2003, la Chine était devenue le premier exportateur dans 27 des secteurs et se trouvait parmi les cinq premiers dans 70 secteurs. À mesure que la Chine se positionne comme exportateur clé sur les marchés américains dans la majorité des secteurs fondés sur les ressources non naturelles, le Canada devient de plus en plus vulnérable à la Chine relativement à ses exportations aux États-Unis.

Qu'est-ce précisément que la MCM? (et à quoi sert-elle?)

La mesure du chevauchement des marchés (MCM) est un outil souple et rigoureux qui permet de mesurer l'étendue du chevauchement des marchés entre deux pays qui vendent au même pays tiers — analysé simultanément parmi tous les secteurs d'activité détaillés et tous les pays qui exportent dans ce pays. De cette façon, cet outil permet mieux de surveiller les effets du chevauchement des échanges commerciaux que, par exemple, les indices de similarité comme l'indice de Finger-Kreinin, les indices de l'avantage comparatif révélé (ACR), ou même les analyses des parts du marché par branche d'activité.

Par exemple, les indices de similarité peuvent se révéler très utiles pour comparer des profils parmi les pays, mais ils comportent une lacune dangereuse en puissance lorsqu'ils servent à analyser l'exposition d'un pays à un autre dans le cas de ses exportations sur un marché particulier. Il s'agit du fait que ces indices ne permettent pas d'ajuster les calculs à la taille absolue de la part du marché que détiennent les pays que l'on compare. En outre, les indices ACR peuvent souligner le niveau de spécialisation d'un pays en matière d'exportations, mais ils ne sont pas en mesure de révéler à quel point ces exportations font face à la concurrence en provenance de tout autre pays. À, l'opposé, la MCM en tient bien compte de ces questions.

Les analyses des parts du marché par branche d'activité, par ailleurs, sont nécessairement particulières de nature et, dans le cas du Canada, se concentrent habituellement sur certains sous-secteurs de l'ensemble des activités visées par les ventes du Canada aux États-Unis. Cependant, l'analyse indépendante de chaque activité ne fournit pas de données quantifiables sur l'incidence de toute la gamme des interactions détaillées sur la part du marché par branche d'activité entre les deux pays, et peut en sous-évaluer l'incidence. La MCM est une mesure sommative du chevauchement des marchés entre deux pays parmi tous les secteurs d'activité. En tant que telle, elle peut mieux permettre d'identifier les principaux compétiteurs en saisissant à la fois la profondeur et l'ampleur du chevauchement des marchés, tout en servant à mettre en relief l'importance relative des secteurs d'activité individuels dans le chevauchement entre les deux pays.

Dans le cas présent, la MCM a été appliquée aux interactions du Canada et de la Chine sur le marché américain, mais ce cadre peut servir dans de nombreux autres cas, comme il est indiqué dans Sawchuk et Yerger (2006). Le document de travail fournit une dérivation complète de l'indice de la MCM et de ses propriétés utiles.

Nouvelles constatations

Pour évaluer avec plus de précision l'exposition du Canada à la Chine relativement à ses exportations aux États-Unis, nous calculons les données de la MCM entre le Canada et chacun des 200 pays et plus (voir la figure 2). Notre analyse MCM ne réfute pas les vues traditionnelles. Toutefois, en fournissant un traitement plus complet de toutes les exportations aux États-Unis par tous les pays, l'analyse MCM montre que le Canada est peut-être déjà vulnérable vis-à-vis de la Chine que l'opinion générale ne le croit.

Dans le cas de chaque pays déclaré, on peut interpréter la donnée statistique MCM comme la part moyenne pondérée de ce pays parmi les 105 secteurs du SCIAN à quatre chiffres, où les facteurs de pondération représentent l'importance de ce secteur pour le Canada en tant que pays exportateur. De façon plus précise, le poids attribué à un secteur donné du SCIAN constitue la part du Canada en pourcentage des exportations aux États-Unis pour cette année pour ce secteur.

Notons toutefois l'importance toujours prédominante de la production intérieure des États-Unis sur les marchés américains en ce qui concerne les ventes canadiennes, ainsi que la baisse importante de 1998 à 2003 de la part du marché intérieur détenue par la production américaine. En 1998, la production américaine constituait 69,0 p. 100 de la part de marché détenue dans les marchés importants pour le Canada, tandis que la part du Canada s'élevait à 9,7 p. 100 et celle du reste du monde était de 21,2 p. 100. Avant 2003, la part américaine avait périclité pour se situer à 63,7 p. 100, celle du Canada était passée à 10,3 p. 100 et celle du reste du monde atteignait alors 26,0 p. 100.

TABLEAU 1

Qui sont les principaux compétiteurs du Canada sur le marché?

D'après les indices MCM du Canada*, triés selon les chiffres de 2003

	1998 %	2003 %	Rang 2003	Simulé 2008 %	Rang 2008**
Part canadienne des marchés	9,7	10,3		10,8	
Exposition des marchés canadiens	90,3	89,7		10,8	
États-Unis	69,0	63,7	1	60,6	1
Mexique	3,3	4,2	2	4,4	2
Japon	4,2	3,8	3	3,1	4
Allemagne	2,0	2,4	4	2,0	5
Chine	0,9	1,8	5	4,0	3
Royaume-Uni	1,2	1,4	6	1,3	6
Corée	0,6	0,9	7	0,7	10
Venezuela	0,3	0,7	8	1,2	8
France	0,6	0,7	9	–	–
Arabie saoudite	0,3	0,7	10	1,3	7

Nota : * Les indices MCM du Canada sont axés sur les marchés américains où le Canada vend.

** Le Nigeria occupe le 9e rang dans la projection pour le classement pour 2008.

Autre constatation, tandis que le Canada haussait légèrement sa part moyenne du marché américain de 1998 à 2003, il ne réussissait pas à maintenir sa part des importations aux États-Unis. En 1998, le Canada détenait 31 p. 100 de la part non américaine de ces marchés (9,7/(9,7+21,2)). S'il avait maintenu ce taux de 1998 à 2003, le Canada aurait gagné 0,31 x (69,0 – 63,7) = 1,6 point de pourcentage dans sa part moyenne du marché durant cette période, et sa valeur MCM de 2003 aurait été de 9,7 + 1,6 = 11,3 p. 100 plutôt de son pourcentage actuel de 10,3. L'incapacité du Canada à « tenir son bout » face aux fournisseurs non américains sur les marchés des États-Unis s'est traduite par une part du marché réelle en 2003 de dix pour cent inférieure (10,3 vs 11,3) à ce qu'elle aurait été s'il avait maintenu sa position de 1998.

Dans l'absolu, les deux pays qui ont réalisé les gains les plus importants au titre de la part des marchés américains dans les secteurs importants pour le Canada ont été le Mexique et la Chine, les deux ayant accru leurs valeurs MCM de 0,9 p. 100, de 1998 à 2003. Du point de vue du taux de croissance, toutefois, la Chine est le pays dont le chevauchement des marchés avec le Canada a connu, de loin, la croissance la plus rapide quant aux exportations quant aux ventes sur les marchés américains. La valeur MCM du Canada relative à la Chine a doublé entre 1998 et 2003. Jusqu'à 2003, le Mexique, le Japon et l'Allemagne étaient les seuls pays non américains dont le chevauchement avec le Canada aux États-Unis était plus important que celui de la Chine.

Par rapport aux autres grands partenaires commerciaux des États-Unis et aux pays de l'OCDE, le Canada connaît déjà une exposition importante face à la Chine relativement à ses exportations sur les marchés américains. Selon les valeurs MCM de 2003, le chevauchement des marchés entre le Canada et la Chine dépasse déjà de 30 p. 100 son chevauchement avec le Royaume-Uni, plus de deux fois son chevauchement avec la France et plus de quatre fois son chevauchement avec l'Italie. De plus, selon les tendances récentes, il est vraisemblable que le chevauchement des marchés entre le Canada et la Chine dépassera bientôt celui qu'il connaît avec l'Allemagne et, si la tendance à la baisse du Japon continue, le chevauchement du Canada et de la Chine dépassera celui du Japon d'ici quelques années.

Au total, les indices MCM indiquent que l'exposition du Canada à la Chine sur les marchés américains est plus importante que l'on ne pourrait le prévoir en se fondant uniquement sur la comparaison des plus grands secteurs d'exportation aux États-Unis par pays. La pénétration généralisée de la Chine sur les marchés des États-Unis

fait déjà d'elle le quatrième fournisseur non américain en importance des marchés américains, du point de vue du Canada.

Les secteurs d'activité qui exposent le plus le Canada à la Chine

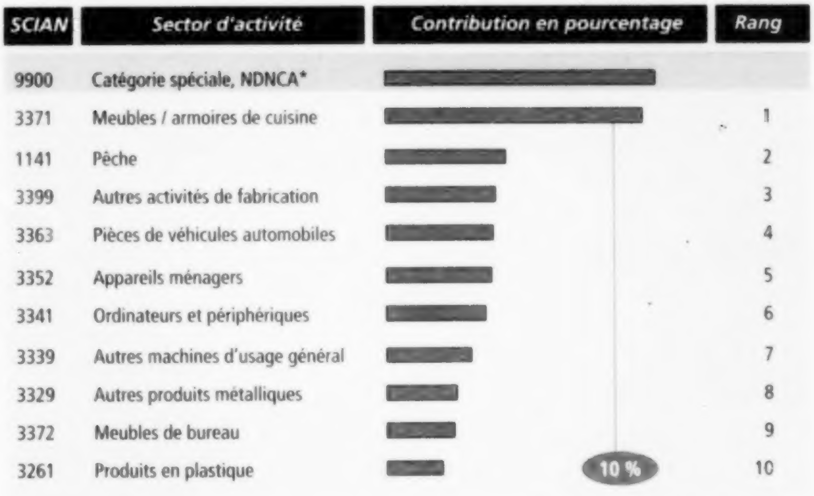
Comme l'a démontré l'article de Sawchuk et Yerger (2006), le changement de toute donnée statistique MCM peut se décomposer de façon à montrer la contribution de chaque secteur d'activité au changement. Dans la figure 2, nous indiquons les 15 premiers secteurs d'activité en importance qui ont contribué à faire doubler ou presque les données de la valeur MCM Canada-Chine de 1998 à 2003, comme l'indique le tableau 1. Si l'on excepte la catégorie particulière des marchandises NDNCA, le secteur des meubles et des armoires de cuisine est celui qui a le plus contribué à la montée la valeur MCM Canada-Chine, constituant 12,4 p. 100 de la hausse totale de l'exposition du Canada à la Chine dans les ventes aux États-Unis, si l'on tient compte de la hausse de la valeur MCM Canada-Chine.

La contribution par secteur décroît rapidement toutefois, car seuls quatre autres secteurs d'activité expliquent plus de cinq pour cent de la hausse de la MCM Canada-Chine, de 1998 à 2003. La diminution rapide de la contribution de tout autre secteur d'activité particulier constitue une preuve supplémentaire que le chevauchement croissant du Canada et de la Chine sur les marchés américains provient de l'augmentation de la part chinoise du marché dans de nombreux secteurs d'activité plutôt qu'uniquement dans quelques très grands marchés américains très importants pour les ventes canadiennes aux États-Unis. C'est la nature diffuse des chevauchements croissants entre le Canada et la Chine sur les marchés américains qui rend si difficile pour les observateurs d'évaluer à sa pleine mesure l'ampleur véritable de ces chevauchements.

FIGURE 2

Concurrence de la Chine à laquelle fait face le Canada sur les marchés américains

Les dix premiers secteurs d'activité contribuant à l'exposition accrue du Canada à la concurrence de la Chine, de 1998 à 2003



Note: *Le SCIAN permet de classifier une vaste gamme d'activités économiques dans un cadre détaillé à l'aide de codes à quatre chiffres pour les industries. Il arrive toutefois que les activités soient difficiles à classifier et que, compte tenu que l'économie ne cesse d'évoluer, les nouveaux types d'activités ne puissent être associés à l'un ou l'autre des codes existants. Le code SCIAN 9900, classification spéciale, contient des renseignements sur les activités « non dénommées ni comprises ailleurs (NDNCA) ».

Notons par ailleurs que même si les exportations chinoises actuelles de pièces de véhicules automobiles aux États-Unis sont bien en-deçà des niveaux qu'elles auront dans quelques années, selon les prédictions de nombreux analystes de l'industrie, ces ventes sur les marchés américains constituent déjà le cinquième secteur en importance à contribuer au chevauchement croissant des marchés entre le Canada et la Chine. De toute évidence, si la Chine continue d'accroître son secteur d'exportation des pièces de véhicules automobiles à un rythme semblable à celui qu'elle a eu de 1998 à 2003, il se produira une hausse substantielle de l'exposition du Canada à la Chine ainsi qu'une éviction probable de certaines des ventes canadiennes de pièces de véhicules automobiles aux États-Unis.

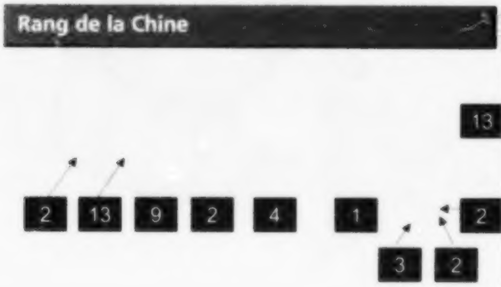
Variations provinciales

Nous avons aussi examiné les différences de chevauchement avec la Chine qui existent entre les provinces relativement aux ventes sur les marchés américains, au moyen de la même méthodologie. Nous avons constaté que l'exposition des provinces au chevauchement des marchés avec la Chine variait considérablement (voir la figure 3). Pour chaque province, l'ampleur du chevauchement des marchés avec la Chine est mise en relief en classant sa valeur MCM 2003 à celle de la Chine par rapport à celle de tous les pays étrangers. En plus, la fraction chinoise de la part totale des

FIGURE 3

Compétition faite par la Chine aux provinces sur les marchés américains

Part chinoise de l'exposition des provinces aux ventes étrangères sur les marchés américains en 2003



Part de la Chine	
Québec	14,9 %
Île-du-Prince-Édouard	11,3 %
Colombie-Britannique	10,8 %
Manitoba	10,7 %
Nouvelle-Écosse	9,8 %
Ontario	8,5 %
Nouveau-Brunswick	6,3 %
Terre-Neuve-et-Labrador	2,8 %
Saskatchewan	2,7 %
Alberta	1,6 %

exportations non canadiennes aux États-Unis en 2003 est mentionnée.

En examinant la figure 3, on se rend compte clairement que, plus que toute autre province, le Québec est vulnérable à la concurrence de la Chine à l'égard de ses exportations sur les marchés américains. La Chine possède la plus grande part du marché de tous les autres pays exportant sur les marchés américains qui sont importantes pour le Québec, représentant près de 15 p. 100 des ventes non canadiennes à l'exportation aux États-Unis dans des secteurs clés pour le Québec. L'exposition du Québec vis-à-vis de la Chine est plus que 40 p. 100 supérieure à l'exposition mesurée pour l'Ontario. Quant aux autres provinces, l'exposition au chevauchement des marchés par la Chine arrive au deuxième rang au niveau des exportations non canadiennes sur les marchés américains dans le cas de quatre d'entre elles : l'Île-du-Prince-Édouard, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, où la fraction des ventes non canadiennes à l'exportation aux États-Unis attribuable à la Chine va de 9,8 p. 100 à 11,3.

Les mesures du chevauchement des marchés entre les provinces et la Chine sont nettement inférieures dans le cas des autres provinces, ce qu'aucune règle géographique simple ne peut expliquer. Par exemple, le chevauchement des marchés par la Chine est quatre fois supérieur dans le cas du Manitoba à celui qui a cours dans le cas de sa voisine, la Saskatchewan (10,7 p. 100 des exportations non canadiennes aux États-Unis versus 2,7), tandis que son chevauchement des marchés avec la Nouvelle-Écosse est trois fois supérieur à celui qui existe dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador (9,8 p. 100 versus 2,7). Selon les valeurs MCM de la Chine avec les provinces, les coûts d'adaptation du Canada à l'augmentation de la part chinoise des marchés américains seront inégalement répartis au pays, et le Québec connaîtra vraisemblablement davantage de réaffectations engendrées par la Chine, dans ses secteurs d'activité, que les autres provinces.

Afin de mieux faire comprendre ce qui différencie les provinces à l'égard de leur chevauchement des marchés avec la Chine, nous avons décomposé la valeur MCM de chaque province avec la Chine en 2003 selon la contribution de chaque secteur d'activité du SCIAN. On découvre ainsi que l'exposition de chaque province à la Chine se concentre davantage dans les premiers secteurs d'activité en importance que ne le fait l'exposition de l'ensemble du pays; de plus, les provinces sont très différentes quant aux secteurs d'activité à l'origine de leur exposition au chevauchement de marchés avec la Chine. La fraction de l'exposition d'une province à la Chine en 2003 représentée par ses deux principaux secteurs d'activité variaient d'un minimum de 20,4 p. 100 de son chevauchement de marchés avec la Chine dans le cas de la Colombie-Britannique à un sommet de 68,0 p. 100 dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador. Au total, 10 secteurs différents se classent au premier rang ou au second, selon l'importance de leur contribution sur les 10 valeurs MCM des provinces avec la Chine, et 41 secteurs différents font partie des 10 premiers secteurs d'activité provinciaux contribuant à la MCM avec la Chine. Cette diversité met en lumière l'incidence de la pénétration croissante de la Chine sur les marchés américains dans la plupart des secteurs d'activité.

En ce qui concerne le Québec, le quart de sa valeur MCM avec la Chine en 2003 est attribuable aux chevauchements avec la Chine sur les marchés américains pour Autres activités diverses de fabrication et Fabrication de meubles de maison et d'établissement institutionnel et d'armoires de cuisine. On atteint une bonne moitié de l'exposition totale du Québec au chevauchement des marchés par la Chine si l'on ajoute les secteurs Fabrication de vêtements coupés-cousus, Fabrication de semi-conducteurs et d'autres composants électroniques, Fabrication d'appareils ménagers et Fabrication de chaussures.

Que nous réserve l'avenir?

Pour obtenir un aperçu de ce qui attend éventuellement le Canada, nous avons effectué un simple exercice de simulation (voir le tableau 1),

en posant comme hypothèse que chaque marché intérieur américain du SCIAN augmentera (ou diminuera) du même pourcentage de 2003 à 2008 que de 1998 à 2003. Ensuite, en ce qui concerne chaque secteur, nous avons supposé que les parts de marché des pays changeront du même pourcentage de 2003 à 2008 que de 1998 à 2003. Lorsque la somme des parts du marché de chaque secteur n'égale pas 1,0, la part du marché occupée par chaque pays reçoit alors le même ajustement proportionnel nécessaire pour rendre les parts de marché additionnées égales à 1,0. Une fois que l'on a évalué ces parts du marché simulées en fonction de chaque secteur et relativement à tous les pays, on peut calculer les valeurs MCM simulées.

Nous ne prétendons pas que cette simulation soit le résultat le plus vraisemblable qui puisse produire et nous reconnaissons qu'à un certain point la détérioration de la balance commerciale américaine devra cesser. À ce point, les diminutions que connaît la part du marché intérieur de la production américaine cesseront dans de nombreux secteurs. Néanmoins, les répercussions de l'évolution récente des tendances concernant les parts des marchés, si elles se poursuivent encore pendant plusieurs années, sont utiles pour connaître l'éventuelle ampleur des changements que connaîtra l'exposition du Canada au chevauchement des marchés avec la Chine et d'autres pays pour ce qui est des ventes sur les marchés américains.

Si les tendances des dernières années relatives aux parts des marchés devaient se poursuivre, selon nos simulations allant jusqu'à 2008, le chevauchement des marchés du Canada sur les marchés américains avec la Chine sera plus important que celui de tous les autres pays, à l'exception du Mexique. Compte tenu de ces tendances, il y a de bonnes chances que d'ici à la fin de la décennie, le chevauchement des marchés du Canada avec la Chine aux États-Unis dépassera celui de tous les autres pays. Le chevauchement des marchés du Canada avec le Japon et l'Europe de l'Ouest diminuera à mesure que la pénétration de la Chine sur les marchés américains s'accentuera.

Réflexions finales

Quelle est donc l'importance de la Chine comme compétitrice du Canada quant aux ventes sur les marchés américains? Notre analyse MCM nous suggère plusieurs réponses à cette importante question. D'abord et avant tout, nous devons nous rappeler que, peu importe la rapidité avec laquelle la position de la Chine peut s'améliorer sur les marchés américains, la production intérieure américaine demeure de loin le fournisseur dominant sur les marchés américains importants pour le Canada du point de vue de ses exportations à ceux des États-Unis. La position concurrentielle du Canada sur le plan des coûts par rapport aux États-Unis demeurera la plus importante comparaison au pair du Canada pour ce qui est de déterminer ses parts des marchés américains.

Ceci dit, notre analyse indique que, selon toute vraisemblance, la Chine est déjà un plus important compétiteur du Canada en matière de ventes aux États-Unis que de nombreux analystes ne le croient en se fondant sur les indices de similitude et les analyses des parts du marché par secteur d'activité. L'effet cumulatif de la pénétration généralisée de la Chine parmi de nombreuses industries jusqu'en 2003, un effet difficile à quantifier sans le cadre MCM, a mené le chevauchement des marchés américains du Canada avec la Chine à dépasser celui qu'exercent tous les autres pays exportateurs aux États-Unis, à l'exception du Mexique, du Japon et de l'Allemagne. À l'échelon provincial, l'analyse MCM nous montre que le Québec connaîtra vraisemblablement des coûts d'adaptation supérieurs à ceux des autres provinces par suite de l'augmentation de la part chinoise des marchés américains.

La rapidité avec laquelle la Chine pénètre les marchés américains est telle qu'il est également vraisemblable que d'ici à la fin de la présente décennie le chevauchement des marchés du Canada aux États-Unis par la Chine aura dépassé le chevauchement par le Japon et l'Allemagne, et possiblement par le Mexique. Alors que l'intégration économique Canada-Chine comporte bien davantage que les interactions sur les marchés américains, notamment les avantages notables pour le Canada de l'accroissement des ventes à l'exportation à la Chine, cet aspect des relations porte en lui le risque d'infliger des coûts d'adaptation sectoriels importants à l'économie canadienne. À ce titre, il importera que le Canada surveille étroitement la façon dont la hausse des dépenses de la Chine en R&D et en produits de haute technologie influera sur les exportations nationales et provinciales du Canada à destination des États-Unis dans un avenir prochain.

Notes

1 Statistique Canada (2005). Le Canada maintient sa place historique au premier rang des exportations annuelles aux États-Unis, mais la première position de la Chine au classement de juillet 2005 demeure un avertissement que la Chine a accompli rapidement des avancées sur les marchés américains.

2 Le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) a été développé conjointement par le Canada et les États-Unis et a été adopté en 1997 pour remplacer le Système de classification type des industries.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Analyse démographique de la « pénurie d'ouvriers-paysans »

Zheng Zizhen
Directeur
Institut de sociologie et de recherche démographique
Académie de sciences sociales de Guangdong

En 2004, la « pénurie d'ouvriers-paysans[1] » est devenue une question très controversée en Chine. Dans la province de Guangdong en particulier, où la pénurie se fait le plus sentir, la question a fait l'objet d'un débat intense. Dans le présent document, on examine les divers aspects de la pénurie perçue de travailleurs migrants dans cette province et on évalue les conséquences de ces constats sur les politiques.

Démographiquement parlant, il n'y a pas de pénurie d'ouvriers-paysans en Chine à l'heure actuelle

L'expression « pénurie d'ouvriers-paysans » peut être interprétée de différentes manières. Dans le contexte de la structure d'une population, cela veut habituellement dire qu'il y a rareté d'ouvriers ou de travailleurs agricoles. Comme on pourra le constater ci-après, aucune donnée concrète ne vient appuyer ces affirmations, ni pour la Chine dans son ensemble, ni pour la province de Guangdong.

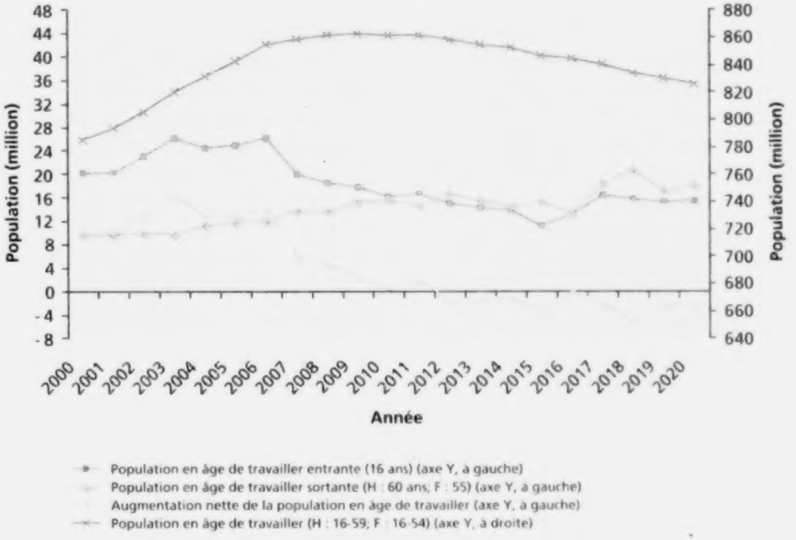
En regroupant et en organisant quatre indices issus de sources officielles, il est possible de dresser un portrait du bassin actuel de population en âge de travailler en Chine et dans la province de Guangdong, ainsi que des tendances émergentes. Il a également été possible d'évaluer la population annuelle en âge de travailler au sein de la population recensée et les tendances des quatre indices de 2000 à 2020.

Les résultats (figures 1 et 2) reposent sur les hypothèses suivantes :

- La population en âge de travailler entre sur le marché du travail à 16 ans.
- L'âge de la retraite en milieu urbain (Homme : 60 ans; Femme : 55 ans) est utilisé pour unifier l'âge de la population en âge de travailler sortante des populations rurales et urbaines.
- Les populations qui retardent l'entrée sur le marché du travail et

FIGURE 1

Évolution de la population en âge de travailler recensée en Chine (2000-2020)



Source : Bureau national des statistiques de la Chine (2002).

celles qui se cherchent un emploi après un report s'annulent pour une année donnée, de sorte que l'ensemble de la population en âge de travailler entrante est considérée comme en quête d'un emploi.

Bassin national de population en âge de travailler

Au cours des dernières années, la croissance de l'emploi s'est établie à neuf millions de nouveaux postes par année. Ces nouveaux postes doivent répondre à la demande provenant de la population urbaine, ainsi qu'à celle des ouvriers-paysans qui se cherchent un emploi en ville. Pour qu'il existe une pénurie d'ouvriers-paysans, il faut que le nombre d'emplois disponibles soit plus élevé que le nombre total de travailleurs appartenant à ces deux groupes. Ces neuf millions de nouveaux emplois sont toutefois insuffisants pour répondre à l'augmentation globale prévue du nombre de travailleurs. Comme le montre la figure 1, au moins 20 millions de nouveaux travailleurs viendront grossir les rangs de la main-d'œuvre urbaine chaque année entre 2000 et 2007, avec des sommets de 26 247 000 et de 26 142 000 en 2003 et en 2006 respectivement. Ce nombre passera sous les 20 millions en 2008 (18 685 000), puis entre 2008 et 2020, il se situera à plus de 15 millions presque chaque année. Il est intéressant de noter que ce nombre a atteint 24 533 000 en 2004, année où le débat sur la pénurie d'ouvriers-paysans était le plus intense. Ainsi, même si le taux de croissance de l'emploi dont il a été question précédemment se maintenait à neuf millions de nouveaux postes par année, il est clair que la demande de travailleurs ne dépassera pas l'offre dans un avenir prévisible.

Même en supposant que, chaque année, les emplois laissés vacants par les travailleurs qui quittent le marché du travail sont repris par des personnes en âge de travailler qui entrent sur le marché du travail (cette récupération implique qu'il n'y a pas d'urbanisation de la population), la population qui entre sur le marché du travail demeure considérable et augmente chaque année, ce qui entraînera des augmentations nettes de la population en âge de travailler. Jusqu'en 2006, l'augmentation nette de la population en âge de travailler a dépassé les 10 millions de nouveaux venus par année et atteint 13 972 000 en 2006. On s'attend à ce que cette population continue de croître jusqu'en 2012, et qu'elle commence à décroître par la suite (figure 1).

Notons toutefois que cela ne veut pas nécessairement dire que la situation s'améliorera après 2006. Après 2012, même si la population en âge de travailler ne croîtra plus au même rythme qu'auparavant, elle continuera de croître jusqu'en 2020. (Entre 2000 et 2020, la population en âge de travailler passera de 785 368 000 à 825 934 000.) Cette augmentation prévue prendra une forme convexe : la population connaîtra une croissance rapide au début pour atteindre 862 923 000 en 2009 – soit près de 80 millions sur une période de neuf ans – pour ensuite décroître lentement pour atteindre 825 934 000 en 2020 – soit au plus 40 millions sur une période de 11 ans. En résumé, après 2006, l'augmentation annuelle de neuf millions de nouveaux postes ne sera pas suffisante pour atténuer les pressions créées par l'augmentation toujours croissante de la population globale en âge de travailler.

L'analyse qui précède s'appuie sur des calculs effectués par l'auteur et est conforme aux vues exprimées par l'administration. Selon le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, plus de 24 millions de travailleurs urbains seront en quête d'un emploi chaque année. À l'heure actuelle, seulement 12 millions de postes sont offerts, dont neuf millions résultent du maintien d'une croissance économique de 8 p. 100, et trois millions, de l'attrition. Cela laisse donc un déficit d'environ 12 millions d'emplois par année.

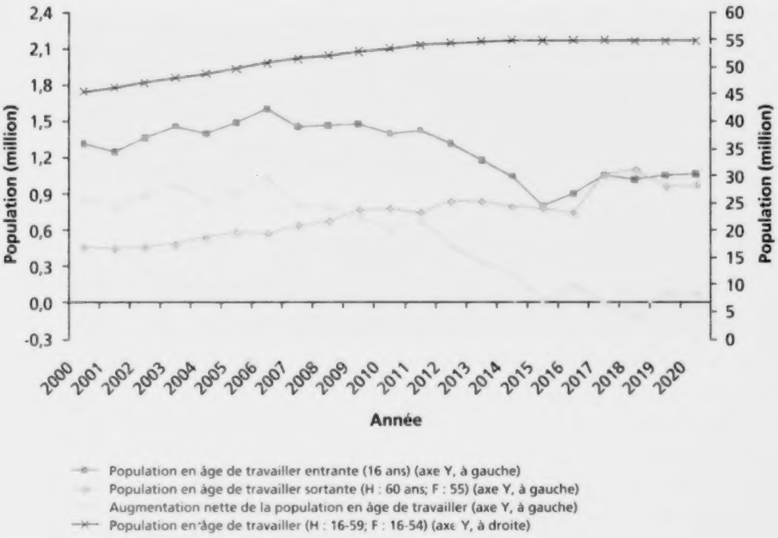
> *En Chine, pendant au moins les 20 premières années du XXIe siècle, il n'y aura pas de changement important dans l'offre et la demande nationales de main-d'œuvre.*

En somme, l'offre et la demande entre 2000 et 2020 peuvent être divisées en deux périodes. Pendant la première décennie, le grand nombre de personnes atteignant l'âge de travailler, la croissance rapide de la population totale en âge de travailler et l'urbanisation des populations rurales créeront des pressions considérables sur le marché de l'emploi. Au cours de la deuxième décennie, la décroissance annuelle de la population en âge de travailler aura pour effet de réduire ces pressions, mais la taille considérable de la population active et l'urbanisation constante des populations rurales exerceront des pressions sur la création d'emplois. En Chine, pendant au moins les 20 premières années du XXIe siècle, il n'y aura pas de changement important dans l'offre et la demande nationales de main-d'œuvre; il y aura encore des surplus de main-d'œuvre et les bons emplois seront difficiles à dénicher.

Ces constatations démographiques nous amènent par ailleurs à réévaluer les effets de la politique de planification familiale. L'argument voulant que la politique familiale soit une des causes à l'origine de la pénurie d'ouvriers-paysans ne tient pas compte des faits. Les données démographiques ne pointent pas en direction d'une

FIGURE 2

Évolution de la population en âge de travailler recensée à Guangdong (2000-2020)



Source : Bureau du recensement démographique de Guangdong (2002).

pénurie, mais bien d'un surplus de main-d'œuvre, présent aujourd'hui et dans un avenir prévisible. Si la politique familiale n'avait pas été mise en place, la population active actuelle serait sans doute plus nombreuse; les pressions exercées par le surplus de main-d'œuvre sur le marché de l'emploi seraient encore plus grandes et leurs effets dureraient plus longtemps. De ce point de vue, la politique de planification familiale est un outil utile pour contrôler la croissance de la population et pourrait même être adaptée pour réduire la population totale, y compris celle en âge de travailler. Néanmoins, si le but visé est de réduire la population de la Chine et notamment celle en âge de travailler, afin que cette dernière soit égale ou même inférieure à la demande et s'inscrive dans le contexte du développement économique et social de la Chine, cela ne sera possible qu'après les années 2040 à tout le moins. En raison de l'inertie de la croissance de la population, la population totale de la Chine continuera de croître jusqu'en 2009, mais même alors, les surplus de main-d'œuvre seront encore présents et il n'y aura pas de pénurie au cours des 20 années qui suivront.

L'offre de travailleurs et la population en âge de travailler recensée dans la province de Guangdong

La figure 2 montre que pendant les 20 premières années du XXI[e] siècle, on prévoit que la population en âge de travailler et les populations recensées de la province de Guangdong présenteront des différences et des similarités avec celles du pays dans son ensemble[2]. La population en âge de travailler entrante de Guangdong, tout comme celle de la Chine, atteindra un sommet en 2006 (1 598 000), la population en âge de travailler sortante atteindra un sommet en 2018 (1 101 000) et l'augmentation nette de la population en âge de travailler atteindra un sommet en 2006 (1 028 000). Les différences se situent aux chapitres du taux de croissance et du nombre : on prévoit que la croissance nationale nette de la population en âge de travailler deviendra négative en 2012 et continuera de décroître par la suite, tandis que dans la province de Guangdong, le début de la décroissance n'aura pas lieu avant 2017; qui plus est, la croissance reprendra et se poursuivra après 2019. Autre différence : la population en âge de travailler en Chine atteindra un sommet en 2009, puis décroîtra lentement (figure convexe). Dans la province de Guangdong par contre, la population en âge de travailler ne cessera de croître jusqu'en 2016, année où elle atteindra un sommet (54 888 000), puis demeurera stable.

En réalité, Guangdong ne devrait pas avoir de problème de main-d'œuvre, car elle en importe des autres provinces depuis que la Chine a adopté ses politiques de réforme et d'ouverture. Au cours des dernières années, Guangdong s'est employée avec succès à relever ses défis en matière d'emploi. Les possibilités d'emploi globales, le nombre de nouveaux emplois en milieu urbain et le nombre de nouveaux emplois de transfert pour la main-d'œuvre rurale ont tous augmenté de façon significative. Les mises à pied dans les entreprises d'État et le taux de chômage urbain annuel recensé ont également diminué considérablement[3]. Le taux de chômage urbain recensé dans la province à la fin de l'année en 2004 avait diminué de 0,2 p. 100 par rapport à 2003, pour s'établir à 2,7 p. 100 (Bureau du recensement démographique de Guangdong, 2005). Néanmoins, environ cinq millions de paysans migrants sont toujours en quête d'un emploi. La Réunion provinciale de gestion des ressources et des terres a souligné que la surface de terres cultivées par habitant dans la

province de Guangdong est de 0,46 *mu* (unité de surface égale à 0,0667 hectares), soit moins de la moitié de la moyenne nationale (Bureau du recensement démographique de Guangdong, 2005).

Ces données semblent indiquer que la province de Guangdong continue d'accueillir des travailleurs en provenance d'autres localités, alors qu'une partie de la population en âge de travailler recensée est sous-employée et que les travailleurs ruraux de la province attendent toujours des emplois. En se basant sur l'évolution de la croissance de la population en âge de travailler dans la province et en présumant que cette dernière continuera de créer un million de nouveaux emplois par année (le nombre le plus élevé réalistement possible), et en tenant compte du taux d'emplois de transfert pour la main-d'œuvre rurale et de la demande d'urbanisation des populations rurales, l'offre de travailleurs dépasserait encore la demande et la province de Guangdong aurait encore d'importants défis à relever en matière d'emploi.

L'afflux d'ouvriers-paysans à Guangdong est encore important

Il est déjà évident que l'interprétation la plus plausible de l'expression « pénurie d'ouvriers-paysans » ne s'appuie pas sur des faits. Il se pourrait toutefois que l'expression renvoie à une diminution de l'afflux d'ouvriers-paysans dans la province de Guangdong, ou à un changement de direction de cet afflux vers d'autres provinces. Comme ce fut le cas précédemment, on verra que ce n'est pas le cas.

Les données du cinquième recensement national qui s'est déroulé en 2000 montrent qu'au cours de cette année, la province a accueilli quelque 15 millions de migrants, et que de ce nombre, 90 p. 100 étaient en âge de travailler. L'afflux de population en direction de Shenzhen, de Dongguan et de Guangzhou avait déjà dépassé les 10 millions, ce qui permet de penser que la population dans ces trois villes était suffisante pour représenter la tendance globale des mouvements de population vers la province de Guangdong et pouvait servir de baromètre des changements dans la population. En 2004, des recherches menées par les administrations de Dongguan et de Shenzhen et des instituts de recherche laissaient entendre que plus de 10 millions de personnes dans chacune de ces deux villes provenaient de localités à l'extérieur de la province. Comme rien n'indique que le taux de croissance de la population de la ville de Guangzhou a changé depuis 2000, un afflux de population en provenance d'autres provinces de l'ordre de 15 millions de personnes est plausible. La croissance du nombre de migrants en provenance d'autres provinces peut ralentir, mais le nombre total sera tout de même en hausse.

L'essence du problème

Il est vrai que certaines régions du Guangdong et certaines industries connaissent des pénuries de main-d'œuvre; toutefois, comme nous l'avons démontré précédemment, il n'existe aucune preuve permettant d'affirmer que ce phénomène est un signe d'une baisse massive du nombre d'ouvriers-paysans dans la province de Guangdong, ou même d'une migration de ces derniers vers d'autres provinces. Selon certaines enquêtes, même si on faisait face à une pénurie de deux millions d'ouvriers-paysans dans la province de Guangdong, il serait encore faux de conclure que l'afflux de main-d'œuvre dans cette province a changé.

Il faut plutôt chercher ailleurs la source des problèmes de main-d'œuvre. L'absence de stratégie scientifique de gestion de cette dernière (axée sur les gens), la restructuration industrielle, les mises à niveau, le coefficient de main-d'œuvre de nombreuses industries, la mise en place d'un marché du travail axé sur le marché, et le faible niveau d'éducation et de spécialisation global de la population sont les cinq facteurs à la source des problèmes habituellement attribués à une pénurie d'ouvriers-paysans.

L'absence de stratégie de gestion de la main-d'oeuvre axée sur les gens

La province de Guangdong est un chef de file national en matière de sécurité sociale. Selon une étude statistique menée à la fin de l'année 2004, le nombre d'employés souscrivant à un régime de pension de base s'est accru de 7 p. 100 par rapport à l'année précédente, et le nombre d'employés souscrivant à un programme d'assurance-santé, de protection contre les accidents de travail et d'assurance-chômage s'est accru de 17,9, de 8,5, et de 5,4 p. 100 respectivement. Plus de 10 millions d'employés souscrivaient à chacun de ces programmes, le nombre le plus élevé au pays. Les travailleurs migrants profitent sans contredit de ces avantages, mais certains problèmes importants persistent néanmoins : le paiement des salaires et des heures supplémentaires, les piètres conditions de travail et de sécurité au travail ainsi que différentes formes de traitement discriminatoire et de violation des droits et des avantages offerts aux travailleurs migrants. Ces facteurs nuisent considérablement à la stabilité de la main-d'œuvre migrante et à son expérience de travail. À l'origine de ces problèmes se trouve l'absence d'une philosophie axée sur les gens, une philosophie qui diffère fondamentalement de la tradition désuète valorisant le travail au détriment des gens. Il n'y a pas eu de modifications apportées aux façons d'utiliser la main-d'œuvre dans le cadre de la philosophie stratégique de l'État concernant l'allocation de la main-d'œuvre rurale,

la promotion de l'urbanisation de la population et la mise en place d'une société harmonieuse. Ainsi, les conflits entre les travailleurs migrants, les administrations locales, les entreprises d'où proviennent ces travailleurs et le reste de la société deviennent de plus en plus intenses et donnent lieu à des perceptions très faussées de pénurie de main-d'œuvre d'un côté, et d'excédents d'ouvriers-paysans de l'autre.

recrutement et la main-d'œuvre a été relativement abondante. Le succès de ces industries a toutefois des répercussions sur l'offre de travailleurs, car ces derniers sont de plus en plus attirés par ces industries et rejettent les offres d'emploi des industries à prédominance de main-d'œuvre. Cela peut par ailleurs amener les travailleurs à hésiter à accepter un emploi ou à adopter une attitude de temporisation face aux emplois offerts. Les entreprises à prédominance de main-d'œuvre, qui dominaient autrefois sur le marché de l'emploi, se retrouvent ainsi dans une position d'infériorité sur le plan du recrutement.

L'absence de stratégie scientifique de gestion de cette dernière (axée sur les gens), la restructuration industrielle, les mises à niveau, le coefficient de main-d'œuvre de nombreuses industries, la mise en place d'un marché du travail axé sur le marché, et le faible niveau d'éducation et de spécialisation global de la population sont les cinq facteurs à la source des problèmes habituellement attribués à une pénurie d'ouvriers-paysans.

Les effets de la restructuration industrielle et les mises à niveau

Après plus de 20 ans de croissance et de développement, il est normal, logique et inévitable que la province de Guangdong ait à procéder à une mise à niveau et à une restructuration de ses industries. C'est en fait la seule façon pour elle d'améliorer sa compétitivité, de répondre aux exigences et de faire face aux défis de la mondialisation de l'économie, et de continuer à se développer socialement et économiquement. Il faut pour ce faire transformer fondamentalement les entreprises à prédominance de main-d'œuvre de la province, favoriser leur développement et leur survie et, par la suite, changer la nature de l'offre et de la demande de travailleurs. Au cours des dernières années, le marché du travail a été en mesure de répondre aux demandes des entreprises hautement capitalistiques et hautement technologiques de Guangdong; au cours de la période, il n'y a pas eu dans l'ensemble de difficultés de

Les entreprises à prédominance de main-d'œuvre dans une situation difficile

Les entreprises à prédominance de main-d'œuvre dans la province de Guangdong ont des choix déterminants à faire pour assurer leur développement futur. Le prix des matières premières, du combustible et des ressources foncières ne cesse d'augmenter. De plus, les effets de la concurrence internationale se font de plus en plus sentir. Les pays et les régions en développement, notamment ceux de l'Asie du Sud-Est et de l'Asie de l'Est limitrophes à la province, ayant une main-d'œuvre à bon marché abondante, la province doit faire face à un défi de taille. Conscients de la situation, les acteurs des marchés internationaux font pression sur les entreprises à prédominance de main-d'œuvre de la Chine pour les forcer à baisser leurs prix et à mettre en place des conditions qui nuisent à ces entreprises et au gouvernement de la Chine. Compte tenu de ces pressions, même si le coût de la main-d'œuvre demeure inchangé, les marges de profit diminueront et cela entraînera des coupures dans l'éducation et la formation, ainsi que la diminution de la qualité de l'environnement de travail et de la sécurité d'emploi. Ces industries sont, en conséquence, tout particulièrement à la merci des pénuries de main-d'œuvre. Compte tenu que la Chine sera aux prises avec un énorme surplus de main-d'œuvre rurale pendant encore longtemps et qu'un grand nombre de travailleurs ruraux d'autres provinces sont en attente d'un emploi dans la province de Guangdong, les conséquences pourraient être désastreuses si la restructuration des industries à prédominance de main-d'œuvre était faite de manière inadéquate ou imprudente.

Mise en place d'un marché du travail axé sur le marché qui soit sain et rationnel

Les principales raisons à l'origine de l'inélasticité du prix de la main-d'œuvre sont la présence à long terme d'un bassin de main-d'œuvre disponible dans les régions rurales de la Chine et le surplus de main-d'œuvre dans les villes et les entreprises. Dans les villes, les industries et les entreprises réussissent à maintenir des coûts extrêmement bas, car le prix de la main-d'œuvre ne traduit pas les réalités de l'offre et de la demande. Les droits légitimes des travailleurs et les avantages qui leur sont offerts sont souvent bafoués ou négligés pour cette raison. Bien que les régimes d'emploi et de travail et les règlements soient de plus en plus axés sur le marché, des distorsions continuent d'exister

et favorisent les entreprises. Lorsque les travailleurs prennent conscience de leurs droits et des avantages qui leur sont dus et commencent à quitter leur emploi pour lutter contre de telles injustices, il y a là le signe positif d'une pénurie d'ouvriers-paysans. Il est donc évident que le marché du travail a commencé à s'auto-ajuster. De ce point de vue, la « pénurie d'ouvriers-paysans » pourrait contribuer à la mise en place d'un marché du travail plus sain et plus rationnel.

Les contraintes d'une main-d'œuvre peu spécialisée

La pénurie d'ouvriers-paysans est en fait une pénurie de travailleurs qualifiés. Elle est due au faible niveau de scolarité et de compétence de la main-d'œuvre en général. Ce phénomène est présent dans d'autres villes côtières et régions rurales et l'un des principaux facteurs à l'heure actuelle en Chine qui pourrait freiner son développement social et économique à long terme au XXI[e] siècle. Ce problème, que les démographes avaient déjà identifié à la fin du XX[e] siècle, ne peut être réglé à court terme. La pénurie de travailleurs qualifiés est tout simplement une de ses manifestations les plus récentes; d'autres suivront. Tous les secteurs de la société doivent donc être conscients de ce problème de compétences et être prêts à relever des défis additionnels dans l'avenir.

Examen des solutions

La théorie de Lewis (1954; 1958) voulant qu'il y aura une offre de travailleurs illimitée dans les pays en développement sous le modèle d'économie duale rural-urbain n'a pas encore été réfutée. La Chine a de toute évidence un surplus de main-d'œuvre. Les déplacements de ce surplus de population et leur évolution ne sont pas encore clairs. D'autres enquêtes et constats s'imposent. La montée de ce phénomène est toutefois suffisante pour dire que le gouvernement de la Chine et les autres secteurs de la société devraient commencer à chercher des solutions aux problèmes mentionnés précédemment.

Dans la foulée de ce qui précède, mentionnons que les éléments suivants seraient un bon point de départ pour gérer les problèmes auxquels fait face la Chine :

- Ne pas perdre de vue que la population de la Chine est immense et que cela crée des pressions sur l'offre et la demande de main-d'œuvre.
- Mettre en place une stratégie de gestion de la main-d'oeuvre axée sur les gens dans toutes les entreprises.
- Développer les compétences et relever le niveau de scolarité des ouvriers-paysans.
- Mettre au point des systèmes novateurs pour soutenir l'urbanisation de la population rurale.
- Faire de l'équité la clé du système de soutien destiné à urbaniser la population rurale.

S'il existe un système axé sur le marché, juste, équitable et respectueux des droits fondamentaux, il est possible de trouver une façon d'urbaniser les populations rurales et d'élaborer un plan stratégique pour favoriser le développement des populations rurales-urbaines. Ainsi, les gouvernements seront en mesure d'établir des politiques pendant que le marché répond aux besoins de la concurrence.

Notes

1 Le terme « ouvriers-paysans » désigne les populations rurales qui se cherchent un emploi en ville mais qui ne sont pas couvertes par les régimes d'assurance, de sécurité sociale et d'aide sociale urbains du système de certificats de résidence de la Chine. Ces populations n'ont pas droit aux mêmes prestations d'aide sociale que la population urbaine.

2 Dans les années 1950, la Chine a mis en place son système de certificats de résidence rurale-urbaine; tout changement de statut de rural à urbain doit être approuvé par les ministères compétents. Les populations urbaines et rurales jouissent de traitements et d'avantages économiques et sociaux différents et qui sont plus avantageux pour les premières. Les ouvriers-paysans ont des certificats de résidence rurale; lorsqu'ils travaillent en ville, ils ne peuvent jouir des mêmes traitements et avantages que la population urbaine enregistrée. Le système de certificats de résidence rurale-urbaine est depuis devenu l'outil de base qui permet de déterminer si une personne peut jouir des mêmes traitements réservés aux citoyens urbains. Ce système met un frein considérable à la migration et à l'urbanisation, de même qu'à l'équité sociale.

3 Deux restrictions limitent la définition du taux de chômage urbain : les données proviennent des villes uniquement (elles excluent donc les régions rurales) et ne portent que sur la population enregistrée (elles excluent donc les populations non enregistrées).

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

La mondialisation de la Chine Les conséquences pour le Canada de l'investissement direct à l'étranger chinois

Yuen Pau Woo
Président
Co-chef
Fondation Asie Pacifique du Canada

Kenny Zhang
Analyste de recherche
Fondation Asie Pacifique du Canada

L'émergence de la Chine comme superpuissance économique mondiale ne fait plus de doute pour les milieux des politiques publiques et des gens affaires au pays. Il est devenu impératif, pour les entreprises comme pour les ministères, d'adopter une stratégie à l'égard de la Chine, peu importe si l'organisation en question entretient des liens directs avec ce pays.

Dans une large mesure, l'attention portée aux performances économiques de la Chine s'est concentrée sur la forte croissance prolongée de ce pays au cours de 20 dernières années, résultat d'investissements directs à l'étranger (IDE) massifs et d'une croissance rapide des exportations. L'ouverture de la Chine aux capitaux étrangers, notamment dans le secteur manufacturier, a redéfini la chaîne d'approvisionnement mondiale et transformé la production, l'approvisionnement et les décisions d'investissement de Turin à Toronto. La Chine a d'ailleurs surclassé les États-Unis comme première destination pour l'IDE, avec 9,4 % des flux internationaux en 2004.

En revanche, on a accordé moins d'attention au rôle de la Chine comme source d'investissement direct à l'étranger (IDE). Le flux d'IDE chinois est passé de pratiquement nul, au début des réformes économiques en 1978, à près de 5,5 milliards de dollars US à la fin de 2004. Bien que la part relative de l'IDE chinois dans l'ensemble des flux mondiaux reste modeste, son taux de croissance est parmi les plus élevés au monde.

De nombreux pays sont à la fois enthousiastes et craintifs à l'idée de recevoir un flux important d'investissements étrangers de la Chine. Si l'investissement de capital à long terme profite à la plupart des économies, beaucoup de pays – notamment parmi les pays industrialisés – s'inquiètent de la qualité de ces investissements et des motivations qui les sous-tendent. Ces inquiétudes comprennent la peur de donner accès à des technologies qui pourraient servir à ce concurrent militaire potentiel; la perte de contrôle sur les ressources naturelles en cas de pénurie mondiale; des pratiques de gestion et de gouvernance déficientes; et la réputation peu enviable à l'égard des droits humains du gouvernement chinois et par extension, de ses sociétés d'État. Ces inquiétudes ont été exposées lors du débat public de la fin 2004 entourant le projet d'acquisition de Noranda Inc. par l'entreprise chinoise Minmetals. Dans la même veine, la tentative d'acquisition ratée de petites compagnies d'énergie américaines par la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) a soulevé les passions parmi les législateurs et commentateurs américains.

Si certaines craintes à l'égard de l'IDE chinois sont fondées, il serait irresponsable de la part des pays bénéficiaires, dont le Canada, d'ignorer l'avènement de la Chine en tant qu'investisseur étranger de première importance ou pire encore, de rejeter l'investissement chinois sur la base de généralisations sommaires quant aux motivations et pratiques du gouvernement et des industriels chinois. Sans entrer dans les détails, on peut prédire que la Chine demeurera un exportateur de capital aussi longtemps qu'elle connaîtra d'importants surplus du compte courant (estimé à plus de 4 % du PIB en 2005). Par ailleurs, le yuan s'appréciera graduellement en raison de l'adoption, en octobre 2005, d'un régime de gestion basé sur un taux de change fixe. L'augmentation du pouvoir d'achat de la monnaie rendra plus attrayante pour les entreprises chinoises l'acquisition d'actifs étrangers.

Ce court article relate l'évolution des politiques du gouvernement chinois à l'égard de l'investissement étranger et présente les résultats d'un récent sondage sur les intentions d'investissement chinois à l'étranger réalisé conjointement par la Fondation Asie Pacifique du Canada (FAPC) et le Conseil chinois de promotion du commerce international (CCPCI). Il analyse également la situation actuelle à l'égard de l'IDE chinois au Canada et des perspectives d'investissements futurs.

L'efficacité des politiques à l'endroit de l'investissement direct à l'étranger chinois

Comparativement à d'autres grands pays investisseurs, la Chine réglemente fortement l'investissement étranger. En fait, jusqu'à récemment, l'IDE était généralement découragé par les autorités centrales chinoises. En 2002, le gouvernement annonçait une nouvelle stratégie pour encourager les entreprises chinoises à investir sur les marchés étrangers. Avant l'établissement de cette nouvelle stratégie, la politique chinoise à l'égard de l'IDE émanait des priorités du gouvernement central. Bien que cette politique ait connu des changements de nature politique ou administrative durant les années 1980 et 1990, il a fallu attendre l'affirmation de la présence de la Chine dans l'économie mondiale et la volonté des entreprises chinoises d'étendre leurs activités à l'étranger pour sentir un véritable vent de réforme.

On peut distinguer cinq phases dans le développement de la politique chinoise à l'égard de l'IDE.

PHASE 1 (1979-1983) : L'approbation au cas par cas

Durant cette période, les permissions d'investir à l'étranger sont octroyées au cas par cas, uniquement à des sociétés d'État commerciales et à des entreprises provinciales ou municipales de coopération technique ou économique internationale. Le Conseil d'État est la seule entité responsable d'analyser et d'approuver les projets d'investissement à l'étranger. Dans les faits, l'investissement à l'étranger est interdit sauf en cas d'approbation spécifique du Conseil d'État. Il n'existe donc pas de réglementation sur l'IDE à proprement parler.

PHASE 2 (1984-1992) : La normalisation des procédures d'approbation

Au cours de cette période, le gouvernement libéralise l'IDE en permettant à un plus grand nombre d'entreprises d'investir à l'étranger. Les entreprises privées, par exemple, peuvent ouvrir des filiales dans d'autres pays. Bien qu'une approbation préalable soit toujours requise, le processus se normalise et s'éloigne du cas par cas.

PHASE 3 (1993-1998) : L'examen accru des projets d'investissement à l'étranger

La croissance importante de l'investissement à l'étranger de la période précédente, résultat du relâchement des règles de contrôle et d'un taux de change surévalué, favorise la spéculation et provoque la débâcle des marchés financiers et de l'immobilier de Hong Kong. Beijing réagit en introduisant un processus d'évaluation et de surveillance des projets d'IDE plus rigoureux dans le but de s'assurer qu'ils « visent une productivité réelle ».

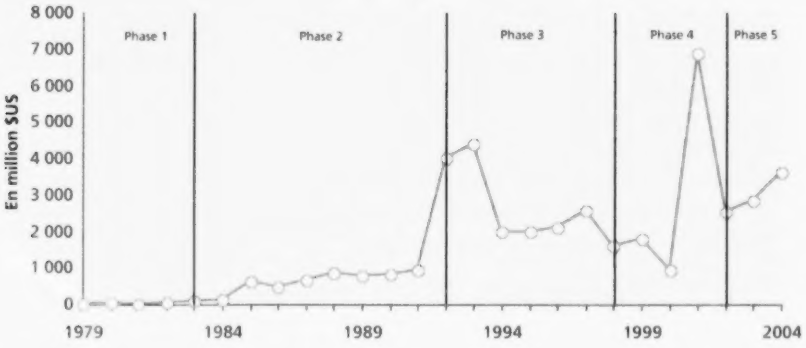
PHASE 4 (1999-2002) : L'investissement à l'étranger et les activités de transformation pour l'exportation

La période précédant l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce est une étape charnière de la politique chinoise à l'égard de l'IDE. Prenant conscience de l'importance grandissante des entreprises chinoises au sein du commerce et de la production au niveau mondial, le gouvernement chinois adopte une série de nouvelles politiques, ou projets de transformation pour l'exportation. On encourage le secteur des biens industriels légers, qui comprend notamment le textile, l'équipement électrique et de machinerie, à implanter à l'étranger des usines qui pourraient transformer des matières premières ou des biens intermédiaires chinois. Le gouvernement chinois met de l'avant différentes mesures incitatives, tels que l'allègement de la taxe à l'exportation, de l'aide sur le marché des changes, ainsi qu'un soutien financier direct.

PHASE 5 (2002 à aujourd'hui) : La stratégie de « sortie du marché »

À l'occasion du 16e congrès du Parti communiste chinois en 2002, les dirigeants annoncent une nouvelle stratégie pour inciter les compagnies chinoises à exporter et investir davantage dans l'économie mondiale. Accompagnant les politiques d'investissement provenant de l'étranger et d'exportation fructueuses des années 1980 et 1990, ce changement de politique s'inscrit dans le courant de réforme et de libéralisation de l'économie chinoise. Il traduit aussi la volonté du gouvernement chinois de créer des marques de commerce et des entreprises de classe mondiale qui ne sont plus seulement des nœuds secondaires au sein de réseaux de production contrôlés par les multinationales de pays industrialisés. Les changements récents à la politique sur l'IDE touchent cinq domaines principaux : l'établissement de mesures incitatives à l'investissement étranger; la rationalisation des procédures administratives, incluant une plus grande transparence des règles et la décentralisation des pouvoirs aux gouvernements locaux;

GRAPHIQUE 1
Flux annuels d'IDE chinois : 1979-2004

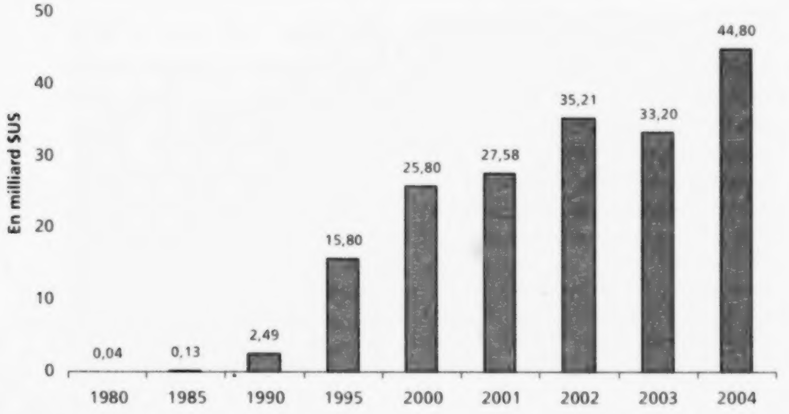


Source : 1979-1993 : Wong et Chan (2003); 1994-2002: CNUCED (plusieurs années); 2003-2004 : MOFCOM (2004; 2005).

un relâchement des contrôles sur l'investissement; l'aide et la diffusion d'information sur les occasions d'investissement; et la réduction des risques liés à l'investissement.

Bien qu'on ne puisse être certain que la politique chinoise sur l'IDE poursuive sa libéralisation, l'expérience des 20 dernières années témoigne du changement d'attitude majeur de Beijing à l'endroit de l'investissement à l'étranger. Depuis 1980, l'accent mis sur les objectifs politiques dans la formulation de la politique sur l'IDE a fait place aux intérêts commerciaux. Simultanément, le processus d'approbation des IDE a été grandement simplifié et le pouvoir décisionnel décentralisé de Beijing vers les gouvernements locaux et, plus récemment, vers les entreprises elles-mêmes. De plus, l'intérêt porté à l'investissement étranger, autrefois fondé en grande partie sur l'accès aux ressources naturelles, traduit maintenant un ensemble d'objectifs plus complexes liés à une meilleure garantie d'accès au marché, à la technologie, aux marques de commerce, en plus de l'intérêt traditionnel envers les ressources naturelles.

GRAPHIQUE 2
Valeur des IDE chinois : 1980-2004



Source : CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le monde, plusieurs années; MOFCOM, 2004; 2005.

Les deux premiers graphiques présentent l'évolution de la politique chinoise sur l'IDE des deux dernières décennies. Le flux d'investissements non financiers atteint un sommet en 2004 à 5,5 milliards de dollars US, en hausse de 93 % par rapport à l'année précédente. À la fin de l'année 2004, l'investissement étranger chinois total approche les 45 milliards et on évalue à 5 163 le nombre d'entreprises chinoises qui investissent dans un total de 149 pays ou régions.

Les intentions d'investissement direct à l'étranger des entreprises chinoises

En mai-juin 2005, la FAPC et le CCPCI élaborent conjointement un sondage sur les intentions d'investissement étranger des entreprises chinoises. Le sondage, mené auprès de 296 compagnies membres du CCPCI, comprend des questions sur les investissements actuels, les facteurs motivant les décisions d'investissement à venir, et les secteurs/destinations ciblés. Une partie des principales conclusions est présentée ci-dessous.

L'IDE chinois augmentera au cours des prochaines années. Le sondage démontre que 23 % des répondants veulent accroître leurs IDE dans les

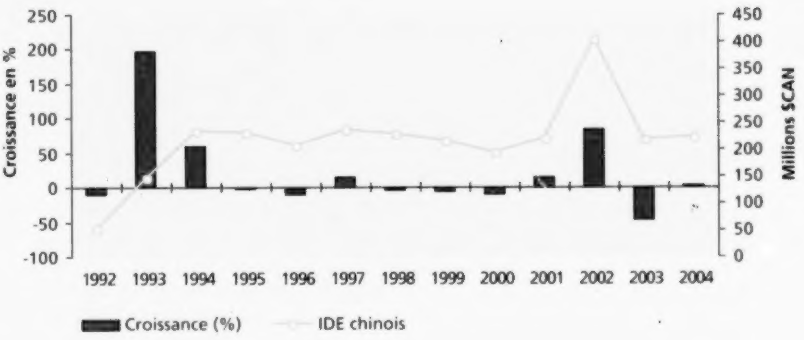
12 prochains mois et que plus de 40 % ont l'intention d'investir à l'étranger d'ici deux à cinq ans.

À l'avenir, les facteurs commerciaux, plutôt que les politiques gouvernementales, motiveront l'investissement à l'étranger. Les résultats du sondage semblent indiquer que les décisions d'investir à l'étranger sont influencées autant par des considérations commerciales que par les politiques et mesures incitatives mises en place par le gouvernement chinois. Lorsqu'on les interroge sur leurs prévisions d'investissement à l'étranger, cependant, les répondants accordent beaucoup moins d'importance aux politiques et aux mesures incitatives. Le « potentiel d'affaires » devient le facteur décisionnel le plus important, ce qui laisse penser que l'IDE chinois entre dans une période de croissance marquée par une plus grande maturité.

L'investissement à l'étranger n'est pas l'apanage des grandes entreprises d'État. Bien que les entreprises d'État dominent le paysage de l'investissement étranger chinois, le sondage démontre que les entreprises non étatiques, notamment les compagnies privées, visent également le marché mondial. Fait à noter, beaucoup sont des petites et moyennes entreprises. De façon générale, les compagnies chinoises cotées en bourse sont plus susceptibles d'investir à l'étranger que les entreprises d'État.

Les entreprises en coparticipation sous contrôle majoritaire chinois représentent une formule de choix pour les investissements effectués à l'étranger. Le sondage démontre que plus de 60 % de l'IDE actuel est réalisé par l'entremise d'entreprises en coparticipation, plutôt que par des investissements novateurs ou des fusions/acquisitions. Par ailleurs, 90 % des

GRAPHIQUE 3
IDE chinois au Canada



Source : Statistique Canada, CANSIM 376-0051, mai 2005.

projets chinois à l'étranger actuels sont propriété, en tout ou en partie, d'investisseurs chinois.

L'intérêt des investisseurs chinois ne se limite pas aux projets énergétiques. Les investissements chinois récents ou les tentatives d'investissement dans des projets énergétiques ont retenu l'attention à l'échelle mondiale. Cependant, le sondage démontre que les entreprises chinoises sont intéressées par une gamme beaucoup plus vaste d'occasions d'investissement à l'étranger. Les trois industries les plus ciblées sont l'automobile et les pièces automobiles, les aliments et boissons, et la machinerie mécanique et électrique.

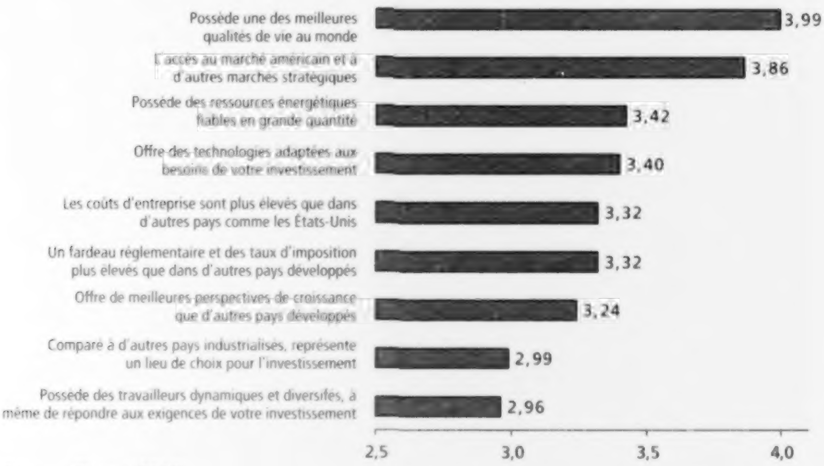
Portrait de l'IDE chinois au Canada et exemples d'investissements récents

Selon Statistique Canada, la valeur des IDE chinois au Canada atteignait 220 millions de dollars CAN en 2004, soit 0,06 % de la valeur totale des IDE cette même année. Jusqu'à présent, la Chine a représenté une source négligeable d'IDE pour le Canada, arrivant au 27e rang des pays investisseurs.

On peut croire cependant que l'IDE chinois au Canada est sous-évalué, comme c'est le cas de la plupart des flux d'investissements internationaux. Les annonces récentes d'acquisitions chinoises au Canada portent à croire que l'investissement chinois est plus important que ne le laissent croire les statistiques.

La majeure partie des investissements chinois récents au Canada ont visé les secteurs de l'énergie et des ressources naturelles. En octobre 2005, Jinchuan Group Ltd., le plus grand producteur et fondeur de nickel chinois, investit 3,06 millions de dollars CAN dans GobiMin, un producteur de nickel dont le siège social est situé à Vancouver. Cet investissement lui permet d'acquérir 5,1 millions d'actions ordinaires de GobiMin, soit 9,996 % des actions émises et en circulation. Plus tôt cette année-là, SinoCanada, une filiale de la compagnie chinoise Sinopec Group, et l'entreprise de Calgary Synenco Energy Inc., signent une série d'ententes en vertu desquelles Sinopec acquiert, au coût de 105 millions de dollars CAN, 40 % des parts dans les projets de

GRAPHIQUE 4
Facteurs clés pour l'investissement au Canada



Source : Zhang (2005).

sables bitumineux de la Northern Lights dans le nord-est de l'Alberta. Dans la même veine, CNOOC Belgium BVBA, une filiale à 100 % de CNOOC Ltd., signe une entente avec une autre entreprise œuvrant dans les sables bitumineux, MEG Energy Corp. (MEG) en vertu de laquelle la filiale acquiert 16,69 % des titres de MEG. CNOOC Ltd. se porte acquéreur de 13 636 364 actions ordinaires de MEG pour 150 millions de dollars CAN.

Cela dit, les secteurs autres que l'énergie et les ressources naturelles au Canada profitent d'une augmentation de l'investissement chinois, bien que leur valeur monétaire demeure modeste en comparaison de celle des acquisitions du secteur des ressources naturelles, comme le démontrent les quelques exemples suivants, survenus en 2005.

China Telecom Corporation Ltd. (une filiale américaine du géant chinois des télécommunications) ouvre un point de vente à Toronto dans le cadre de sa stratégie d'expansion internationale. TCM inc, une entreprise de Toronto qui exporte une technologie canadienne de construction à ossature de bois et des matériaux de construction en Chine, signe une entente de coentreprise conjointe avec Wuhu Shijie Hardware Co. Ltd. pour l'ouverture d'une succursale de cette société à Toronto, ainsi qu'avec Taizhou Baile Pumps Ltd. et avec Zhejiang Huarong Exhaust Purification Co. Ltd. visant l'ouverture d'une succursale dans la même ville. De son côté, Jilin Provincial Huang Investment Group Co. Ltd. signe, avec A1 Soybean Enterprises Ltd., de Regina, une lettre d'intention d'investissement dans des activités de reboisement au Canada. Dans le cadre de ses activités, la compagnie entend recourir à la technologie d'irrigation de Jilin Provincial. Enfin, le géant du commerce de détail, Hualian Supermarket Co. Ltd., ouvre un supermarché à Richmond, en Colombie-Britannique, ce qui devient le premier investissement chinois d'importance dans le commerce de détail. Il reste à voir si tous ces investissements seront comptabilisés comme étant de l'IDE chinois au Canada puisqu'une partie d'entre eux implique des filiales situées dans des pays tiers et que l'utilisation du capital provenant théoriquement du Canada peut provenir en fait de la Chine.

Le Canada doit-il s'attendre à une augmentation de l'investissement chinois?

Bien que la part relative de l'IDE chinois dans l'économie canadienne demeure modeste, plusieurs tendances économiques fondamentales, telles que la croissance rapide du PIB, l'intégration toujours plus poussée des réseaux de production à l'économie mondiale, la persistance de surplus du compte courant et l'appréciation de la devise, laissent croire que l'investissement étranger chinois va continuer de croître dans les années à venir. La réforme de la politique chinoise depuis 2002 a accéléré la libéralisation des règles touchant l'IDE et favorisé la mondialisation des entreprises chinoises. Notre récent sondage confirme qu'une proportion significative d'entreprises chinoises ont l'intention d'investir à l'étranger dans les deux à cinq prochaines années.

Selon ce même sondage, cependant, le Canada ne fait pas partie des pays visés par les Chinois. À peine 8 % des répondants affirment considérer le Canada comme un lieu d'investissement potentiel. De plus, 40 % des répondants disent ne pas posséder une connaissance même rudimentaire des occasions d'investissement au pays. Curieusement, le secteur de l'automobile se classe au dernier rang des occasions d'investissement au Canada alors

qu'il vient en tête de liste des priorités d'investissement à l'échelle mondiale avec les pièces automobiles (tableau 1). Lorsqu'on leur demande les facteurs qui pourraient motiver leur décision d'investir au Canada, les répondants retiennent la qualité de vie au premier rang, suivi de l'accès au marché américain et de la disponibilité de ressources énergétiques fiables et abondantes (graphique 4). Plusieurs attributs généralement considérés comme des avantages concurrentiels du Canada, comme la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, se retrouvent étonnamment dans le bas de l'échelle des perceptions des investisseurs chinois.

TABLEAU 1
Secteurs canadiens les plus prometteurs pour l'investissement

Classement	Les secteurs les plus prometteurs pour l'investissement sont :
1	Les technologies de l'information et des communications
2	L'énergie
3	Les biotechnologies
4	Les forêts
5	Les mines et minéraux
6	L'agriculture et l'agroalimentaire
7	L'automobile et les pièces automobiles

Source : Zhang (2005).

On peut se demander pourquoi les entreprises chinoises ne considèrent pas le Canada comme une des destinations d'investissement de choix (mis à part les quelques exemples notoires d'investissement dans le secteur de l'énergie, comme celui des sables bitumineux de l'Alberta, qui ont retenu l'attention des Chinois et d'autres investisseurs potentiels). L'apathie, voire l'opposition farouche manifestée par un certain nombre de groupes de la société civile, d'intellectuels et de représentants gouvernementaux durant la période de négociations entourant l'acquisition de la Minmetals-Noranda a été perçue par la presse chinoise comme un rejet plus général de l'investissement chinois au Canada. Bien que sans fondement, cette interprétation pourrait façonner l'attitude des Chinois face aux occasions d'investissement au Canada pour de nombreuses années à venir. Les dirigeants du monde des affaires et des gouvernements ont tenté de changer ces perceptions par l'entremise d'une série d'allocutions publiques et d'activités promotionnelles au Canada et en Chine. Lors de leurs récentes visites, les premiers ministres du Québec, de la Saskatchewan et de l'Ontario ont fait ressortir les avantages de leur province comme lieux par excellence pour l'investissement chinois. Le premier ministre ontarien Dalton McGuinty l'a exprimé très clairement, lors d'une allocation à un groupe composé majoritairement de gens d'affaires chinois : « Nous comprenons la stratégie chinoise qui encourage les entreprises à étendre leurs activités de par le monde et l'Ontario est heureuse d'accueillir les investisseurs chinois ». De son côté, le gouvernement fédéral redouble d'efforts pour attirer les investissements étrangers chinois. Il organise entre autres des ateliers en Chine sur les occasions d'investissement au Canada. Si l'on se fie aux résultats du sondage, il reste beaucoup à faire pour sensibiliser les industriels chinois au climat d'affaires et aux occasions d'investissement au Canada en dehors du secteur des ressources naturelles.

Fait plus important encore, lors de la récente visite au Canada du président Hu Jintao, les deux pays ont convenu de former un « partenariat stratégique ». Ce partenariat reconnaît, de manière implicite, la nécessité d'ouvrir des flux d'investissement bilatéraux, incluant la possibilité pour les Chinois d'investir dans le secteur considéré comme sensible des ressources naturelles. Pour qu'ils se concrétisent, ces investissements devront bien entendu être jugés rentables par les investisseurs potentiels. Mais les signaux politiques envoyés par les décideurs encourageront peut-être les investisseurs chinois à envisager de passer à l'action. Il suffira peut-être d'une poignée de cas hautement médiatisés pour que les entreprises chinoises envisagent sérieusement l'idée d'investir au Canada. De modestes succès peuvent apporter de grandes victoires.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Traiter avec le dragon par la filière transnationale

Wenhong Chen
Candidat au doctorat
Université de Toronto

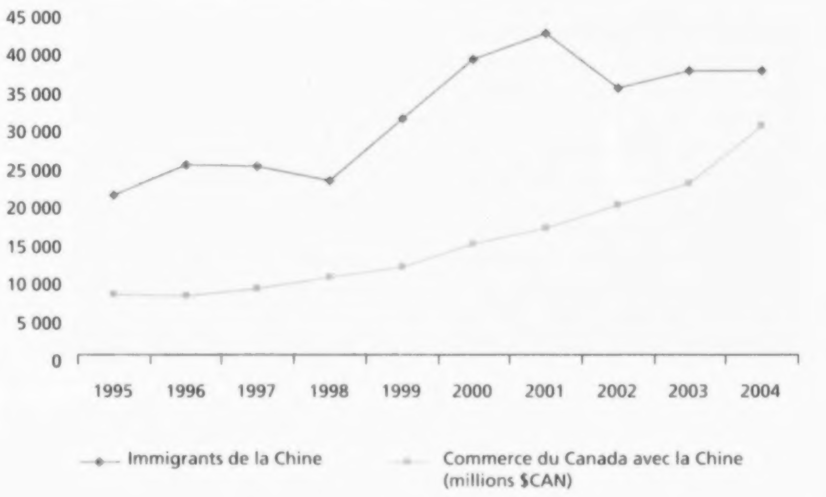
Barry Wellman
Professeur de sociologie
Université de Toronto

Introduction

La Chine joue un rôle de plus en plus important au sein de l'économie mondiale, à la fois comme productrice de biens de consommation bon marché et comme marché émergent dont la demande de biens, de services et, plus récemment, d'énergie est énorme. Le monde est en train d'apprendre à vivre avec un dragon chinois naissant. La question de savoir comment profiter au maximum des grandes possibilités offertes par les immigrants est devenue une préoccupation stratégique clé au Canada. Toutefois, on a peu examiné l'incidence de l'entrepreneuriat des immigrants chinois sur les relations économiques du Canada avec la Chine. Nous explorons cette question importante dans le présent article en nous fondant sur notre étude de l'entrepreneuriat transnational d'immigrants (ETI), dans le cadre de laquelle nous avons recueilli des données de sondages et d'entrevues sur l'entrepreneuriat transnational de Chinois au cours de trois années de travaux sur le terrain à Toronto et à Beijing (2003-2006). Aux fins de cet article, nous définissons l'entrepreneuriat transnational comme les activités d'entrepreneuriat transfrontalières, et les entrepreneurs transnationaux comme les entrepreneurs de groupes ethniques dont la réussite en affaires dépend de contacts et d'associations au Canada et dans leurs pays d'origine.

L'entrepreneuriat transnational a des répercussions sur les politiques. Premièrement, il offre une autre façon de réaliser l'intégration économique des immigrants dans la société d'accueil (Sanders et Nee, 1996; Zhou, 2004). Deuxièmement, il a une forte incidence sur le développement économique en Chine. Troisièmement, et par-dessus tout, les immigrants bilingues et souples sur le plan culturel offrent au Canada un raccourci pour accéder aux marchés internationaux (Light et autres, 2002). Beaucoup d'entrepreneurs immigrants au Canada ont participé à des activités économiques

FIGURE 1
Immigrants de la Chine et commerce du Canada avec la Chine (1995-2004)

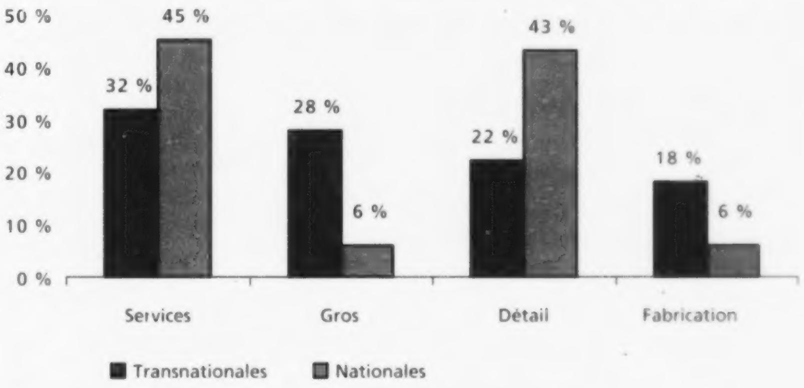


Sources : Industrie Canada (2006); Statistique Canada (2004).

transnationales (Hiebert et Ley, 2003; Wong et Ng, 2002). Toutefois, on a très peu prêté attention à l'incidence de l'entrepreneuriat transnational sur les relations économiques du Canada avec la Chine et avec les autres pays d'origine des immigrants (Filion et autres, 2001). La première chose à faire pour tirer parti des possibilités qu'offrent les entrepreneurs chinois canadiens afin d'aider le Canada à accéder au marché chinois consiste à rendre visible cet avantage caché et à comprendre la dynamique à l'origine de l'entrepreneuriat transnational chinois. Nous examinons dans cet article les caractéristiques et les causes de l'entrepreneuriat transnational chinois au Canada. Nous étudions en outre l'incidence des politiques des États et des associations de gens d'affaires sur la promotion de l'entrepreneuriat transnational. Nous formulons en conclusion des recommandations visant à assurer la gestion stratégique de l'entrepreneuriat transnational d'immigrants.

FIGURE 2

Répartition par industries des entreprises transnationales chinoises et des entreprises nationales



Source : Étude de l'entrepreneuriat transnational d'immigrants (2006).

Rendre visible l'avantage caché

Le commerce du Canada avec la Chine a remarquablement augmenté; il est en effet passé de 7,9 milliards de dollars en 1995 à 30 milliards de dollars en 2004 (Industrie Canada, 2006). Par comparaison, toutefois, le Canada est resté à la traîne derrière des concurrents comme l'Australie et des acteurs plus petits comme le Brésil et les Philippines. Des indicateurs économiques importants, dont la part canadienne des importations de la Chine et des exportations dans ce pays ainsi que des investissements qui y ont été faits, ont tourné autour de un pour cent – ce que les experts appellent « la relation de un pour cent » (Gee, 2004). Un point de vue pessimiste prévaut dans la discussion du rôle du Canada en Chine. Les experts et les politiciens s'inquiètent en effet d'un avenir encore plus sombre où ce rôle se limiterait à y exporter des arbres et des roches.

Cette situation contraste nettement avec la présence au Canada d'une nouvelle vague d'immigrants chinois et l'entrepreneuriat croissant des Chinois ethniques depuis les années 1980. La population d'origine chinoise forme maintenant le troisième groupe ethnique du Canada en importance, et la Chine est la plus importante source d'immigration au Canada depuis 1998 (Statistique Canada, 2004). Cette population croissante a fourni le marché, la main-d'œuvre et le capital pour l'entrepreneuriat ethnique chinois (Wang, 1999). Un lien positif a été établi entre l'arrivée d'immigrants de la Chine et le commerce bilatéral entre le Canada et celle-ci (figure 1). Entre 1995 et 2004, chaque augmentation d'un millier d'immigrants de la Chine a été associée à une hausse d'environ 700 millions de dollars du commerce du Canada avec ce pays.

L'étude ETI a permis de constater que plus de 40 p. 100 des entrepreneurs chinois ethniques sont transnationaux. Par contraste, 80 p. 100 des petites entreprises canadiennes dépendent fortement du marché local. L'entrepreneuriat transnational représente l'élément franchement dynamique de l'entrepreneuriat ethnique. Comparativement aux entreprises nationales axées principalement sur le marché canadien, les entreprises transnationales ont des revenus plus élevés, elles emploient plus de travailleurs et elles croissent plus vite. Et elles se sont étendues avec succès au secteur manufacturier, tandis que les entreprises nationales sont concentrées dans le secteur des services et celui de la vente au détail (figure 2). L'entrepreneuriat transnational contribue de façon importante au commerce international. En moyenne, le commerce international représente jusqu'à 30 p. 100 du revenu annuel des entreprises transnationales, soit 15 fois celui des entreprises non transnationales (tableau 1).

TABLEAU 1

Entrepreneurs transnationaux et entrepreneurs nationaux

Caractéristiques transnationales	Tous %	Entrepreneurs transnationaux %	Entrepreneurs nationaux %
Commerce international			
Proportion des importations dans les achats totaux	19	40	4
Proportion des exportations dans les ventes totales	9	20	1
Proportion des importations et des exportations dans le revenu	14	30	2
Activités de rapprochement	51	73	34
Voyages			
Proportion des entrepreneurs signalant que leurs affaires ont nécessité des voyages fréquents à l'étranger	29	57	8

Source : Étude de l'entrepreneuriat transnational d'immigrants (2006).

La Chine est le marché dont dépend le succès de la majorité des entreprises transnationales. En se situant aux confins de deux cultures et de deux marchés, les entrepreneurs ethniques sont dans une position unique pour reconnaître, synthétiser et exploiter les idées et les pratiques nouvelles. Le genre d'affaires transnationales (commerce international, éducation, télécommunications, tourisme, médias ou services d'immigration) indique que beaucoup de ces entreprises reposent sur l'échange d'information, de biens, de services, de technologies, de savoir et de culture entre le Canada et la Chine.

Fait tout aussi important, les distances sociale, culturelle et géographique entre le Canada et la Chine ont créé pour les Canadiens chinois des possibilités de faire fonction de médiateurs; ainsi, plus de 60 p. 100 des entrepreneurs transnationaux ont aidé des entreprises canadiennes à faire des affaires dans leur pays d'origine, et inversement.

Comprendre la dynamique de l'entrepreneuriat transnational

Les réseaux transfrontaliers, le savoir transculturel et les nouvelles technologies de communication donnent aux entrepreneurs ethniques une longueur d'avance pour participer aux activités économiques transnationales. Les entrepreneurs transnationaux disposent de réseaux plus étendus, plus ingénieux et plus divers que leurs homologues non transnationaux, au Canada comme dans leurs pays d'origine. Les réseaux dispersés sur le plan géographique exigent un entretien et une planification stratégique continuels. Les entrepreneurs transnationaux se rendent au moins une fois par année dans leur pays d'origine pour affaires. L'Internet contribue particulièrement à créer et à entretenir les réseaux transfrontaliers. Grâce aux technologies de télécommunications modernes, les entrepreneurs transnationaux entretiennent des contacts soutenus avec leurs partenaires commerciaux dans leurs pays d'origine. Le fait d'avoir un site web d'affaires accroît les chances de participer à l'entrepreneuriat transnational autant que le degré de cette participation.

Par-dessus tout, les entrepreneurs transnationaux et leurs réseaux s'appuient sur des structures de possibilités fondées sur l'interaction des États, des marchés, des collectivités et des ressources personnelles au Canada et en Chine. Les macroconditions – politiques d'immigration du Canada, stratégies de développement de la Chine et liens économiques entre les deux pays – préparent la voie pour l'entrepreneuriat transnational. Sans ces conditions, même les entrepreneurs les plus créateurs et les mieux branchés auraient peu de marge de manœuvre.

Le gouvernement chinois s'est donné comme projet national d'inciter les Chinois ethniques à revenir dans leur pays pour faire des affaires. Il a construit plus de 60 incubateurs industriels à l'intention des Chinois d'outre-mer et mis sur pied une série de programmes qui offrent des capitaux initiaux, des réductions d'impôts et des services gouvernementaux accélérés. Les diplomates chinois assistent souvent à des manifestations de gens d'affaires dans les collectivités d'immigrants pour promouvoir ces programmes. Les Chinois d'outre-mer ont investi 336 milliards de dollars US en Chine, ce qui représente plus que la moitié du total des investissements étrangers directs reçus par la Chine depuis les années 1980 (Levitt et Glick-Schiller, 2003). Les entreprises créées par des entrepreneurs transnationaux se sont développées de façon exponentielle en Chine. Par exemple, le parc scientifique Zhongguancun, à Beijing – figure de proue du transnationalisme parrainé

par l'État – a établi des bureaux à Toronto, dans la vallée de la silicone, à Amsterdam et à Tokyo. Leur mission consiste à faciliter la mise sur pied d'entreprises de technologie de pointe dans le parc scientifique par des Chinois d'outre-mer. Ceux-ci ont fondé plus de 2 000 entreprises dans ce parc depuis 2000[1].

Les associations de gens d'affaires ethniques favorisent activement le commerce et l'investissement transpacifiques en organisant des foires commerciales, des ateliers, des séminaires et des activités de réseautage, en invitant et en accueillant des délégations de gens d'affaires de la Chine et en cherchant à atteindre les entreprises et les associations de gens d'affaires de la société d'accueil. Les entrepreneurs transnationaux sont nettement plus susceptibles d'être membres d'associations de gens d'affaires que leurs homologues nationaux. Un sondage a révélé l'existence de 85 associations de gens d'affaires chinois ethniques au Canada. Plus de la moitié d'entre elles ont signalé que la majorité de leurs membres faisaient partie d'entreprises transnationales (Fondation Asie Pacifique du Canada, 2004). Cependant, nos entrevues avec les dirigeants d'associations de gens d'affaires indiquent qu'ils sont confrontés à des défis et à des obstacles considérables lorsqu'ils cherchent à promouvoir l'entrepreneuriat transnational.

La politique d'immigration du Canada a également influé sur l'entrepreneuriat transnational. Notre étude révèle que les immigrants de différentes catégories ont des modes d'entrepreneuriat transnational différents. Ainsi, les deux tiers des entrepreneurs venus au Canada dans la catégorie des gens d'affaires sont transnationaux, soit un nombre nettement plus élevé que ceux des autres catégories. Les entrepreneurs venus au Canada dans la catégorie des immigrants qualifiés ont aussi un taux de participation à des activités d'affaires transnationales supérieur à la moyenne. Toutefois, il semble que, comparativement au gouvernement chinois, le Canada n'a pas de stratégie pour exploiter la filière transnationale et tirer parti des possibilités offertes par l'entrepreneuriat transnational chinois.

Gérer l'entrepreneuriat transnational

Si la tendance actuelle se maintient, l'entrepreneuriat transnational chinois – ancré dans des réseaux transfrontaliers et facilité par les réseaux de communication modernes – évoluera selon une courbe ascendante dans le proche avenir. L'entrepreneuriat est une dimension importante de la combinaison de mesures à prendre par le Canada s'il veut exceller au sein de l'économie mondiale. Nous formulons en conclusion des recommandations sur une façon de gérer stratégiquement l'entrepreneuriat transnational qui renforcerait la relation économique du Canada avec la Chine et au delà de celle-ci.

Exploiter la filière transnationale : Selon une constatation de l'étude ETI, les entrepreneurs ethniques ont reçu relativement peu d'aide des organismes du gouvernement canadien. Six sur dix d'entre-eux n'ont obtenu aucun genre d'aide. Les programmes gouvernementaux intéressant les gens d'affaires devraient refléter les possibilités offertes par l'entrepreneuriat transnational. On peut élargir les programmes existants qui favorisent l'expansion internationale des entreprises canadiennes en y intéressant activement les entrepreneurs ethniques et leurs associations. En s'inspirant des initiatives qui favorisent l'entrepreneuriat autochtone et l'entrepreneuriat féminin, on pourrait élaborer des programmes précis pour soutenir les entreprises transnationales en mettant sur pied des projets pilotes avec Exportation et Développement Canada, avec la Banque de développement du Canada et avec le Programme de développement des marchés d'exportation de Commerce international Canada.

« Intégrer » l'entrepreneuriat transnational : Notre étude ETI nous a permis de constater que les entreprises transnationales les plus prospères ont souvent une équipe de gestion composée de membres de milieux ethniques divers. Pour étendre leur activité, les entrepreneurs ethniques doivent faire partie des réseaux d'affaires du milieu où ils cherchent à s'implanter. Toutefois, c'est là une tâche décourageante pour la plupart des entrepreneurs immigrants, qui doivent consacrer beaucoup de temps à constituer leurs réseaux au Canada. De plus, nombre d'associations professionnelles et de gens d'affaires ethniques manquent d'expérience dans la façon dont on défend des intérêts et constitue des réseaux au Canada. Les organismes gouvernementaux et les associations de gens d'affaires de la société d'accueil peuvent rapprocher les entreprises ethniques et nationales en favorisant les programmes de jumelage et de mentorat transculturels. On devrait mettre en valeur et célébrer les modèles à émuler et les pratiques exemplaires. Cela profitera autant aux entreprises ethniques qu'aux autres.

Mieux faire connaître les ressources gouvernementales : Au cours de nos travaux des trois dernières années sur le terrain, nous avons constaté que des renseignements et des ressources précieux se rapportant à l'entrepreneuriat transnational n'ont pas été intégrés dans une base de données

complète de façon conviviale. De nombreux entrepreneurs ne sont pas au courant de l'existence de cette information et de ces ressources. En formant des partenariats avec des groupes de réflexion, des instituts de recherche et des associations de gens d'affaires expérimentés, le gouvernement fédéral pourrait établir une base de données intégrée sur ces ressources à un coût limité. Notre étude nous a permis de constater que les entrepreneurs transnationaux sont ferrés en navigation sur l'Internet. Une base de données sur les ressources liée à des sites web clés pourrait faciliter grandement les recherches d'information et le réseautage.

Financer des recherches régulières sur l'entrepreneuriat transnational : Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient commander plus de recherches sur l'entrepreneuriat transnational. Jusqu'à maintenant, il s'est fait peu de recherche à ce sujet au Canada. La plupart des études qui existent sont qualitatives et jettent peu de lumière sur la portée et le mécanisme de l'entrepreneuriat transnational. Pourtant, on a grand besoin de recherches comparatives, régulières et à long terme sur le sujet. Celles-ci fourniront aux décideurs des connaissances précieuses pour s'attaquer aux questions que suppose le fait de traiter avec le dragon chinois et d'autres marchés internationaux clés.

Remerciements

Nous tenons à exprimer notre gratitude pour le financement fourni par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (Initiative de la nouvelle économie, 2003-2007), la Vivienne Poy Chancellor's Fellowship in the Humanities and Social Sciences et la Dr. David Chu Scholarship in Asia Pacific Studies.

Note

1 Voir <www.zgc.gov.cn>.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

SIGNET

La diaspora chinoise dans la vallée du silicone

Le professeur Bernard Wong, de l'Université San Francisco State, a effectué des recherches poussées auprès d'immigrants chinois travaillant dans les secteurs de technologie de pointe aux États-Unis. Ses constatations ont été à l'origine de ce livre sur les Chinois dans la « vallée du silicone ». Il offre une vue en profondeur de la diversité de cette collectivité, de l'interaction entre ses membres et la société américaine, ainsi que du rôle des réseaux dans l'économie mondiale.

Extrait

« Au milieu de la diversité culturelle, il existe un besoin d'unité. La mondialisation pousse en avant certains de ces éléments unificateurs. La fierté ethnique (l'obtention des Jeux olympiques de 2008 par la Chine), les tragédies communes (la discrimination contre les Chinois en Indonésie, l'incident Wen Ho Lee), et la politique internationale (les débats sur l'unification) peuvent venir au premier plan parce que les outils de communication moderne unifient rapidement les Chinois de la vallée du silicone. Même si le mouvement transnational de l'information et des personnes dans le monde moderne peut créer des différences aussi bien que l'unité, mon étude a révélé jusqu'ici que les Chinois s'intéressent en grande mesure à maintenir une culture chinoise dans la vallée du silicone. Pourtant, ils ne constituent pas une diaspora au sens strict du terme, parce que le résultat commun est une hybridation du mode de vie américain et de la culture chinoise. Les Chinois veulent avoir l'abondance matérielle et profiter des avantages du système politique américain, mais ils préfèrent les modes d'interaction chinois. L'expression *luo di sheng gen* (s'enraciner) en Amérique résume le désir de la majorité des Chinois de la vallée du silicone. » [Traduction]

Bernard P. Wong. 2006. *The Chinese in Silicon Valley: Globalization, Social Networks, and Ethnic Identity*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Mise en jachère pour l'écologie et le soulagement de la pauvreté

La politique et la pratique des migrations écologiques en Chine[1]

Fachun Du
Professeur adjoint
Institute of Ethnology and Anthropology
Chinese Academy of Social Sciences

Les migrations écologiques : définition et objectifs

On entend par migrations écologiques (*shengtai yimin*) un genre particulier de migrations humaines motivées par des changements et des problèmes survenant dans des milieux écologiques[2]. Les universitaires chinois ne s'entendent pas encore sur la définition de ce processus (Shiyuan, 2005), mais les discussions sur les migrations écologiques, en général, portent sur deux aspects. Le premier est le déplacement de personnes de régions écologiquement fragiles ou importantes vers d'autres endroits, et ce, pour un certain nombre de raisons, dont la préservation ou la protection de l'environnement, le rétablissement d'écosystèmes endommagés, la réduction et l'élimination de la pauvreté, ou le développement économique. Le second aspect a trait au bien-être des personnes touchées, agriculteurs et gardiens de troupeaux pour la plupart (Linlin et Zhiming, 2004). Les chercheurs chinois, en particulier, se sont penchés essentiellement sur le premier aspect, c'est-à-dire la portée et les objectifs des migrations écologiques.

Une considération des migrations écologiques de cette perspective plus commune peut être répartie entre deux genres principaux fondés sur le lieu d'origine ou la destination des populations déplacées. Le lieu d'origine désigne des régions qui sont fragiles et qui jouent un rôle important sur le plan écologique. Parmi les régions écologiquement fragiles figurent celles où sévissent des sécheresses graves et moyennes ainsi que les milieux écologiques détériorés. Les régions qui jouent un rôle écologique important comprennent celles où se trouvent les sources des fleuves Yangtsê et Jaune, les régions qui servent de barrière écologique, et les réserves naturelles. L'émigration graduelle des habitants de ces régions pourrait atténuer la pression de la population sur le milieu écologique et favoriser à la fois le développement économique et la protection de l'environnement. Du point de vue de la destination, les migrations écologiques supposent le déplacement de collectivités vers une région différente du même comté ou village, ou leur établissement loin de celui-ci (Jianjun, 2005). Cette dernière situation est habituellement celle que l'on trouve en Chine.

Les origines des migrations écologiques

En Chine, les migrations écologiques ont pris naissance au début des années 1980, en même temps que le processus de soulagement de la pauvreté. En 1982, certains habitants des secteurs montagneux du sud de la région autonome de Ning-hsia Hui-tsu ne pouvaient plus assurer leur subsistance en raison de la sécheresse ainsi que de l'érosion du sol et de l'érosion par l'eau, qui avaient dégradé leur environnement. Ces secteurs ont plus tard été désignés comme la « zone frappée par la pauvreté » par le gouvernement chinois. Leurs habitants, pour la plupart d'ethnie hui et musulmans, ont été encouragés à aller s'établir collectivement (*diaozhuang*, ou migration de tout le village) dans une région différente, ce qui a été fait. Telle a été la première migration écologique effectuée en Chine. Au milieu des années 1980, cette politique de migration visant à soulager la pauvreté a été développée dans les secteurs arides de l'ouest de la Chine, principalement dans le comté de Dingxi, dans la province centrale du Gansu, et dans le corridor Hexi, dans le nord-ouest de la province. Entre-temps, les activités régionales d'ensemble de réduction de la pauvreté et de développement avaient été menées (Ning, 2003). En 1994, le gouvernement chinois a commencé à mettre en œuvre le Eight-Seven Poverty Alleviation Reinforcement Plan (1994-2000) afin d'aider 80 millions de personnes à obtenir

suffisamment d'aliments et de vêtements dans un délai de sept ans (Conseil des affaires d'État, 1994). En conséquence, la plupart des provinces et des régions autonomes de la Chine ont pris des mesures pour appliquer cette politique afin de soulager la pauvreté et de protéger le milieu écologique[3]. Un grand nombre de familles ont été déplacées (Jiletu, 2005)[4].

Les migrations écologiques ont pris encore plus de l'ampleur en Chine après que le gouvernement chinois a commencé à mettre en œuvre la stratégie de développement de l'Ouest. L'un des principaux objectifs visés par cette stratégie consiste à améliorer le système écologique, en plus de construire des infrastructures et d'attirer des capitaux d'investissement. Trois cas en particulier attirent beaucoup d'attention. Le premier est le déplacement de gardiens de troupeaux du district Alashan, en Mongolie-Intérieure occidentale, dans le cadre d'un projet de « mise en jachère » (reconversion de terres agricoles en forêts et de zones de reproduction animale en pâturages) et de contrôle des tourbillons de poussière. Le deuxième a trait à 152 chasseurs evenki d'Aoruguya, dans le nord-est de la Mongolie-Intérieure. Cette dernière tribu de chasseurs de la Chine a émigré des monts du Grand Khingan aux faubourgs de la ville de Genhe (à 260 km d'Aoruguya) afin d'améliorer les conditions de vie des minorités. Le troisième cas porte sur le projet de mise en jachère et de migration écologique exécuté dans la région de San Jiang Yuan, dans le sud de la province du Ch'ing-hai, où près de 80 000 gardiens de troupeaux, pour la plupart tibétains, ont achevé leur migration à la fin de 2005. La région de San Jiang Yuan est ainsi nommée parce que trois fleuves de Chine, le Yangtsê, le fleuve Jaune et le Lan-cang-jiang, y prennent leur source. Lorsque ces cas ont été signalés, les migrations écologiques ont commencé à gagner en popularité et en publicité. Jusqu'ici, 0,7 million d'habitants de l'ouest de la Chine ont été déplacés dans le cadre de migrations écologiques depuis 2000, et plus de sept millions d'autres personnes doivent l'être dans le proche avenir.

Principales zones géographiques à prendre en considération

Les régions occidentales comprennent 60 % de la surface terrestre totale du pays, dont cinq régions autonomes (Mongolie-Intérieure, Hsin-chiang, Ning-hsia, Kuang-hsi, Tibet) et sept provinces (Yunnan, Guizhou, Ch'ing-hai, Gansu, Szu-ch'uan, Shen-hsi, Chongqing). Toutefois, le milieu écologique de ces régions se détériore; la désertification, l'érosion du sol et l'érosion par l'eau menacent en effet grandement les moyens d'existence des gens et posent un obstacle au développement économique. Quatre-vingts pour cent d'une surface de 3,6 millions km^2 de la Chine sont touchés par l'érosion par l'eau et l'érosion du sol, et 90 % des 2,6 millions km^2 qui y sont désertifiés se trouvent dans les régions occidentales. De plus, 90 % des prairies naturelles de la Chine sont en train d'être détruites à des degrés divers, et environ 180 millions d'hectares ont été gravement endommagés. Chaque année, les prairies détériorées augmentent de deux millions d'hectares, et les prairies naturelles diminuent de plus de 650 000 hectares (administration de la protection environnementale de l'État, 2004). L'exploitation illimitée des ressources, comme l'agriculture sans restriction, le surpâturage et le déboisement, est responsable de la dégradation écologique.

La composition ethnique de ces régions est variée. La Chine est un pays multiethnique unifiée (*duo min zhu*) qui comprend 56 groupes ethniques, dont les Han (*Han Chu*, qui forment la majorité) qui constituaient 91,6 % de la population. Comparativement à ceux-ci, les 55 autres groupes ethniques sont relativement peu nombreux, d'où la désignation de « minorités ethniques » (*Shao su min zhu*). Les minorités ethniques de la Chine sont toutefois principalement réparties dans les régions occidentales.

Principales politiques de migrations écologiques en Chine

Le déplacement de populations relève du mandat du gouvernement de soulager la pauvreté. En juin 2001, le Conseil des affaires d'État de la République populaire de Chine a rendu public le plan national pour soulager la pauvreté et assurer le développement dans les régions rurales (2001-2010). Le 19e article de ce plan énonce les objectifs suivants : [traduction] « Préconiser les migrations volontaires d'une manière soutenue »; et « affranchir de la pauvreté les personnes qui vivent dans des régions où les conditions sont mauvaises et où les ressources naturelles sont limitées, par la mise en jachère et les migrations » (Conseil des affaires d'État, 2001). La même année, l'ancienne commission de planification du développement de l'État (SDPC) a annoncé des suggestions de mise en œuvre du projet pilote de réduction de la pauvreté et de développement par les migrations. Ce projet s'appuyait sur les six principes suivants : combiner le soulagement de la pauvreté avec la construction écologique; s'appuyer sur le volontariat; donner des garanties d'ensemble en matière d'accords et de politiques; s'assurer que le développement existe avant les migrations; mettre l'accent sur l'efficacité et adapter les mesures aux conditions locales; accomplir des progrès réguliers selon ses capacités (SDPC, 2001).

Depuis janvier 2003, le projet de mise en jachère a été exécuté dans plusieurs régions rurales. Le Conseil des affaires d'État a publié son décret n° 367, Règlement sur la reforestation de terres cultivées, dont le quatrième article énonce ceci :

> [traduction]
> La protection du milieu écologique devrait prédominer dans le processus de mise en jachère. Celui-ci doit en outre reposer sur l'adaptation de la structure industrielle rurale, la création d'une économie rurale, la prévention et le contrôle de l'érosion par l'eau et de l'érosion du sol, la protection et l'aménagement des terres agricoles de base, l'accroissement de la production d'aliments, ainsi que sur la promotion de la construction des ressources du pays et la mise en œuvre des migrations écologiques.

Le 54e article répète par ailleurs que l'on encourage les migrations écologiques dans le cadre du processus de mise en jachère, et que les personnes déplacées recevront les subventions voulues pour leurs installations de production et leur logement (Conseil des affaires d'État, 2002).

Entre-temps, le projet de conversion de zones de reproduction animale en pâturages a été mis en œuvre dans les régions de pâture. En 2003, le gouvernement a établi un plan pour rétablir près de un milliard de *mu*, ou environ 66,7 millions d'hectares de pâturages, en l'espace de cinq ans. Ce chiffre représente près de 40 % des pâturages dégradés de la Chine. En même temps, le projet de conversion de zones de reproduction animale en pâturages débute dans les régions est et nord de la Mongolie-Intérieure, dans le nord de la région autonome de Hsin-chiang-Uighur et dans la partie orientale du Plateau Ch'ing-hai-Tibet. On y modifie par conséquent la culture et le pâturage par rotation en se fondant sur une division des secteurs et des enclos de bétail dans les parcs d'engraissement.

Le projet de mise en jachère comprend la migration des agriculteurs et des gardiens de troupeaux; par la suite, la politique de dédommagement correspondante constitue un élément clé de cette entreprise. La migration dans le district Alashan de la Mongolie-Intérieure occidentale fournit un bon exemple. Le projet de migration écologique touchera trois comtés et 36 cantons (Xiang, zhen ou Sumu) et comportera la migration de 6 624 familles, dont 24 467 paysans et gardiens de troupeaux, en l'espace de cinq ans. Les gardiens de troupeaux transférés dans des régions de plantation et d'irrigation recevront 20 500 yuans, ou 2 530 $US par famille au titre du logement, de la construction de hangars, ainsi que des subventions de migration et de subsistance. On leur donnera en outre suffisamment de terre arable (1,3 à 2 hectares, avec eau, électricité, un brise-vent et d'autres installations) en dédommagement de leur terre ou pâture initiale et de l'installation de production. On n'offre pas de dédommagement pour les moyens de production et d'existence qui pourraient être partagés dans les secteurs agricoles et de pâture. La politique d'allocations aux gardiens de troupeaux employés dans les secteurs industriels secondaire et tertiaire comprend le transfert de leur hukou (enregistrement de résidence) de la campagne à la ville et le transfert gratuit des locaux commerciaux, un minimum de 600 m² étant attribué à chaque famille. De plus, chaque famille recevra une indemnité de 30 500 yuans, ou 3 765 $, dont 1 000 yuans, ou 123 $, pour les frais de transport, 1 000 yuans à titre de subvention pour les hangars de bétail et les matériaux de production, 10 500 yuans, ou 1 296 $, à titre de subvention pour l'établissement de la famille (30 m² par famille, 350 yuans par m²) et 18 000 yuans, ou 2 222 $, à titre d'allocation de subsistance pour aider à relancer la production (4 500 yuans par personne, quatre personnes par famille) (Shi Guoqing, 2005). Dans le cas du projet de migration écologique de la région de San Jiang Yuan, dans le sud de la province du Ch'ing-hai, la politique locale prévoit que l'interdiction de faire paître les bestiaux durera 10 ans; on pourra verser des subventions pour la nourriture des animaux aux personnes déplacées contre leur volonté, et le nombre des bestiaux devra être limité.

D'après les statistiques, au cours des dernières années, environ le quart des gardiens de troupeaux de la région (5 000 familles, environ 20 000 personnes) l'ont quittée volontairement et se sont établis dans les faubourgs de grandes et petites villes (Yunxiang, 2005). Le comté de Qumarlêb, situé dans la préfecture autonome tibétaine de Gyêgu, dans la province du Ch'ing-hai, a été le premier de la région source. Au cours de la période allant de 2005 à 2009, 1 000 familles de gardiens de troupeaux de ce comté iront s'établir dans la ville de Golmud, dans l'ouest de la province du Ch'ing-hai. On prévoit que ce projet de migration, doté d'un budget total de 67 millions de yuans, ou 8,27 millions de dollars, permettra de rétablir les 8,73 millions de *mu*, ou 0,582 million d'hectares de pâturages dégradés de tout le comté, dans un délai de 10 ans (Shoude et Qinhua, 2005).

Les efforts soutenus qui se poursuivent ont permis d'améliorer le milieu écologique et le niveau de vie des agriculteurs et des gardiens de troupeaux des régions occidentales. Les résultats obtenus dans certains des endroits susmentionnés ont montré que ces efforts sont bénéfiques sur les plans écologique, économique et social, ce qui permet d'espérer que l'écosystème de l'Ouest se rétablira. Néanmoins, les

migrations écologiques constituent encore un projet pilote. Certaines questions justifient un examen plus poussé.

Défis et stratégies des migrations écologiques

Les migrations écologiques en Chine sont principalement une initiative gouvernementale visant à développer les régions occidentales tout en améliorant le niveau de vie de leurs habitants. Cela dit, les migrants sont confrontés à des défis considérables, comme l'établissement dans des endroits différents, le changement d'occupation, l'adaptation à la vie urbaine, et le maintien de leurs traditions culturelles. Dans certains cas, des migrants sont même retournés dans la montagne dès le lendemain du jour où ils avaient été installés dans des maisons modernes offertes gratuitement par le gouvernement, ce qui a embarrassé les représentants du gouvernement local. Mais comment peut-on résoudre ces questions d'une manière appropriée et raisonnable? À mon avis, il s'agit d'aborder les solutions du point de vue de l'écologie culturelle.

Les migrations écologiques sont un processus plutôt complexe qui exige que l'on tienne compte des questions écologiques et environnementales ainsi que des enjeux sociaux et culturels. Comme les migrations écologiques de la Chine ont lieu principalement dans les régions occidentales, où vivent de nombreuses minorités ethniques, la mise en œuvre des migrations doit prendre en compte à la fois la nécessité de protéger l'environnement et de maintenir la diversité biologique, et le besoin de préserver la diversité culturelle. La dégradation continue du milieu écologique entraînera la disparition de connaissances traditionnelles. Par conséquent, les migrations écologiques elles-mêmes sont un genre de comportement économique, mais elles comportent une signification culturelle.

L'écologie culturelle est un genre de milieu qui respecte ou tolère les différences et qui stimule la créativité. Dans une certaine mesure, l'écologie culturelle d'un certain endroit désigne tout son contexte historique et culturel. Elle représente les caractéristiques culturelles fondamentales qui différencient un lieu d'un autre. La protection de l'écologie culturelle de certains endroits ne saurait donc consister uniquement à préserver ses objets culturels et ses réserves naturelles; elle doit plutôt viser à maintenir la tradition culturelle de la région.

Comment peut-on protéger l'écologie culturelle au cours des migrations écologiques? Premièrement, le gouvernement devrait concevoir le plan d'ensemble du point de vue du milieu écologique, des moyens d'existence des gens, de la construction de l'infrastructure, de la construction des installations de service public, et ainsi de suite. Deuxièmement, on devrait aborder la diversité ethnoculturelle d'une manière globale. Au cours des migrations écologiques, on devrait prendre en compte l'influence des gens sur l'environnement et le lien entre l'adaptation et la prise de décision, et envisager la « pastoralogie », ou étude des lieux de pâture des nomades, comme de l'anthropologie culturelle, ou de l'écologie culturelle, plutôt que seulement comme de l'économie. Concernant les migrations écologiques, nous devons reconnaître les coûts économiques, culturels, environnementaux et psychologiques de la migration. Troisièmement, lorsque nous examinons des expériences passées, nous constatons qu'il faut aménager des réserves écologiques nationales, perfectionner le système d'indemnités écologiques, et établir les industries de base nécessaires pour assurer un développement harmonieux et complet. Il faut en outre résumer systématiquement la sagesse écologique accumulée au fil du temps par tous les groupes ethniques. Enfin, on devrait explorer et utiliser plus de ressources communautaires au lieu de s'en remettre seulement aux investissements et à l'aide du gouvernement.

Notes

1 La production de cet article est parrainée par le programme de recherche intitulé Ecological Migration of Nomadic area in North-west China, grâce à une subvention de la fondation nationale des sciences sociales de la Chine. Je remercie le professeur Jiiang Deshun (Chinese Academy of Social Sciences) de ses suggestions, et Liu Hai (Central University for Nationalities) de son aide.

2 Henry Chandler Cowles (1869-1939), scientifique américain et pionnier de l'étude de l'écologie végétale aux États-Unis, a été le premier à employer l'expression « migrations écologiques ». Cowles a étudié la végétation des dunes et conçu l'idée de la succession végétale. Sa thèse, intitulée « Ecological Relations of the Vegetation of the Sand Dunes of Lake Michigan » (1899), qui exposait les grandes lignes de la succession écologique, a introduit l'idée des « migrations de communautés biologiques ». Les idées de Cowles sont devenues un principe fondamental de l'écologie moderne du point de vue des communautés et de leur succession, et elles ont aidé à attirer l'attention sur la nature dynamique des populations biotiques (New Encyclopedia Britannica).

3 Cela a été fait en particulier dans les régions occidentales du Ning-hsia, de la Mongolie-Intérieure, du Yunnan et du Guizhou, qui ont toutes un environnement naturel fragile et une population nombreuse et pauvre.

4 Selon une enquête effectuée par le bureau national de la statistique de la Chine, à la fin de 2003, le chiffre absolu de la population pauvre des régions rurales de l'ensemble de la Chine était de 29 millions, et le taux de pauvreté s'établissait à 3,1 %. Celui-ci avait été calculé en fonction d'un revenu annuel net de 637 yuans (76,90 $) par habitant.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

La Chine, maillon des chaînes de valeur mondiales

Aaron Sydor
Directeur intérimaire
Division de l'analyse de données courantes et structurelles
Affaires étrangères et Commerce international Canada

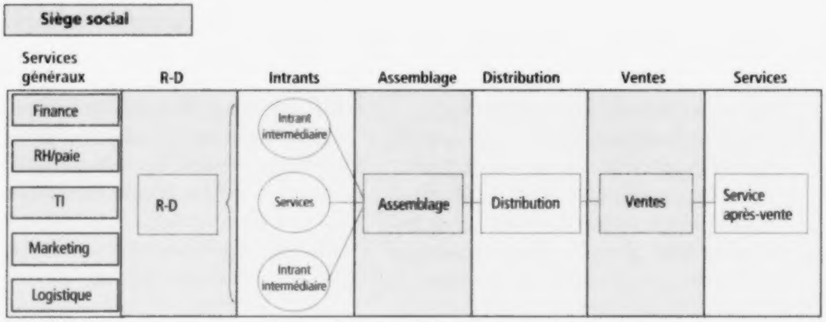
David Boileau
Économiste subalterne
Division de l'analyse de données courantes et structurelles
Affaires étrangères et Commerce international Canada

L'essor de la Chine a été tout à fait spectaculaire. La croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) s'est chiffrée en moyenne à 9,7 % depuis 1990 – environ quatre fois celle du Canada pour la même période et de loin la plus rapide de toutes les grandes économies à l'échelle mondiale. Bien que ce rythme de croissance soit comparable à l'essor des dragons asiatiques dans les années 1970-1980 et à celle du Japon dans les années 1960, il ne faut pas oublier que la population de la Chine est quatre fois plus importante que la population de tous ces pays réunis, ce qui rend son rythme de croissance encore plus impressionnant et plus important quant à son incidence potentielle sur l'économie mondiale. Ainsi, alors qu'il y a trente ans, peu de gens auraient reconnu des entreprises maintenant mondialement connues comme Toyota, Sony et Samsung, on a peine à imaginer à quoi ressemblera le paysage économique mondial dans 30 ans et quelles entreprises d'origine chinoise feront désormais partie de notre lexique si ces rythmes de croissances se maintiennent.

Nous devons toutefois faire preuve de prudence et éviter de surestimer l'impact de la prospérité croissante de la Chine sur le Canada. Le modèle gravitationnel, un des modèles les plus utilisés en économie internationale, illustre bien ce point. Selon ce modèle, les interactions en économie internationale sont tributaires de deux facteurs : l'importance économique des parties et la distance géographique qui les sépare. Plus précisément, le volume des échanges ou des autres relations commerciales entre deux pays devrait augmenter avec leur PIB en dollars constants et diminuer à mesure que la distance entre les deux augmente. Si l'on applique cette simple analyse à la relation sino-canadienne et malgré l'importance économique potentielle actuelle et future de la Chine, qui devrait intensifier les relations économiques entre les deux pays, il ne faut pas oublier que la distance est un facteur important et, qu'on le veuille ou non, le Canada et la Chine sont éloignés. Ce facteur limitera naturellement l'incidence que l'essor de la Chine aura sur le Canada. Le Japon, par exemple, est le deuxième pays économique en importance à l'échelle mondiale – près de trois fois l'importance économique actuelle de la Chine. Pourtant, en 2004, les exportations canadiennes au Japon ne comptaient encore que pour 2,1 % de l'ensemble des exportations de marchandises canadiennes et 2,9 % de l'investissement étranger direct (IED) au Canada. Par conséquent, bien que l'imposant marché de consommation chinois, en croissance rapide, soit important pour le Canada, il ne faut pas surestimer cette importance. Même si la Chine est la deuxième source d'importations du Canada et une destination en matière d'exportations de plus en plus importante, les États-Unis demeurent le plus grand partenaire commercial international du Canada pour l'avenir prévisible en raison de l'importance et de la proximité de ce marché. Pour mieux illustrer ce point, le Canada exporte sensiblement la même quantité de marchandises dans l'État de Georgie qu'en Chine. Même si le PIB de la Chine doublait, selon le modèle gravitationnel, en tant que partenaire commercial, la Chine aurait le même poids que le Texas à l'heure actuelle.

Ce qui différencie la croissance actuelle de la Chine de celle, par le passé, de ses voisins asiatiques réside dans le contexte mondial entourant cette croissance. Depuis vingt ans, nous avons été témoin de la convergence d'un grand nombre de tendances

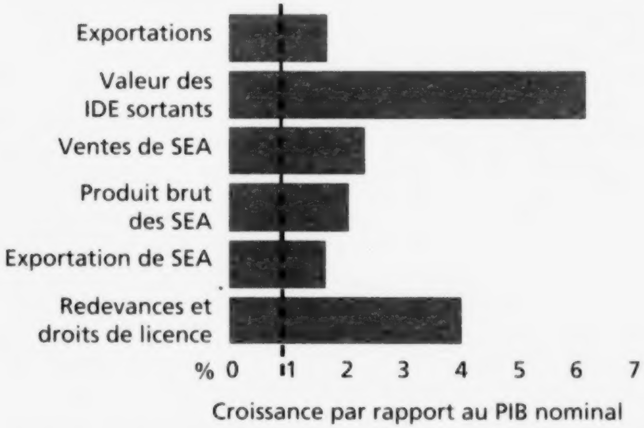
FIGURE 1
Une chaîne de valeur simplifiée



internationales. De nombreux pays ont délaissé les stratégies de remplacement des importations pour des économies de marché orientées vers l'étranger. Cette situation, combinée à la libéralisation continue des échanges et des investissements, ouvre de nouveaux marchés d'envergure et de nouveaux lieux d'affaires. De plus, la baisse des coûts de transport, en particulier ceux du transport aérien, et les améliorations des technologies des télécommunications permettent de diriger les activités à plus grande distance, plus facilement et à moindre coût. D'autre part, une économie mondiale de plus en plus concurrentielle et ouverte oblige toutes les entreprises à réduire les coûts et à trouver des façons plus efficaces de faire des affaires. Ces tendances ont poussé les entreprises à se diversifier et à installer leur production dans des pays différents en fonction de leur avantage comparatif, donnant lieu à la chaîne de valeur mondiale.

La figure 1 illustre une chaîne de valeur stylisée. Historiquement, les entreprises multinationales, dans bien

FIGURE 2
La croissance des chaînes de valeur mondiales
Croissance du PIB nominal



Données : WIR 2005 de la CNUCED et DOTS du FMI.

nationaux en créant des succursales (investissements horizontaux). Ces succursales étaient essentiellement des versions à petite échelle de l'entreprise mère, reproduites dans le monde entier avec un grand nombre, sinon la totalité des fonctions de la chaîne de valeur. Dans ce système, il y a peu de place pour la spécialisation et les économies d'échelle, à l'exception des marchés les plus importants, et peu d'incitation à implanter des activités au-delà de ce qui est requis pour le marché local. Avec les changements survenus dans le commerce planétaire, la formation de chaînes de valeur mondiales a maintenant sa place. Les entreprises sont de plus en plus déterminées à installer des étapes individuelles du processus de production n'importe où dans le monde, au meilleur endroit (investissement vertical), et sont en mesure de le faire. Les étapes comprennent la fabrication et, de plus en plus, des activités autrefois associées au siège social – la recherche et développement (R-D) et de nombreux autres services – que beaucoup qualifient de délocalisation. Selon les chaînes de valeur mondiales, ces lieux qui offrent un avantage concurrentiel ont le potentiel d'attirer des investissements considérables et ont le mandat de fournir une fonction particulière à une exploitation plus importante qui, à son tour, sert un marché régional ou mondial plus vaste. L'émergence des chaînes de valeur mondiales a contribué de façon significative à la croissance rapide de l'économie chinoise et c'est dans ce contexte, en tant que concurrent dans les chaînes de valeur, que l'essor de la Chine aura le plus d'impact sur l'économie canadienne.

Les chaînes de valeur mondiales ne sont pas une nouveauté mais, ces dernières années, leur développement s'est intensifié et elles sont maintenant assez importantes pour justifier une attention particulière en matière d'élaboration de politiques. Il a été bien établi que la croissance des

échanges internationaux est beaucoup plus rapide que celle de la production nationale. Entre 1982 et 2004, la croissance du commerce mondial de produits a augmenté de 413 %, comparativement à 246 % pour le PIB mondial – environ 1,7 fois plus rapide. Bien que certains de ces échanges correspondent sans aucun doute à de nouveaux produits, il s'agit principalement de commerce d'intrants intermédiaires, tel que définis par les chaînes de valeur mondiales (Conference Board, 2005, p. 89-90). Mais ces dernières représentent beaucoup plus que la fragmentation du seul processus de fabrication; toutes les étapes de la chaîne de valeur deviennent plus aisément transférables. Il n'existe pas de statistiques individuelles évaluant l'essor des chaînes de valeur mondiales, mais combinées, elles présentent une image très claire. Depuis 1984, à l'échelle mondiale, les investissements directs à l'étranger ont augmenté 6,2 fois plus vite que la production, les ventes des sociétés étrangères affiliées, 2,3 fois plus vite et les redevances et droits de licences (commerce des services de savoir), 4 fois plus vite (voir le tableau 1).

Dans une certaine mesure, il serait plus exact de définir les chaînes de valeurs mondiales comme des chaînes de valeur régionales. En Asie, par exemple, malgré l'absence d'un accord commercial intégré officiel, les échanges commerciaux sont en fait très intégrés. Comme l'indique le tableau 1, en 2004, quelque 56 % des échanges commerciaux en Asie étaient interrégionaux, c'est-à-dire qu'ils se faisaient avec d'autres pays asiatiques. Il s'agit d'une hausse par rapport à 44 % en 1989. En dépit des accords commerciaux en Amérique du Nord et en Europe, les échanges commerciaux entre ces régions demeurent sensiblement inchangés mais sont assez élevés, à 36 % pour la région de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)

TABLEAU 1
Origine des importations

Origine des importations

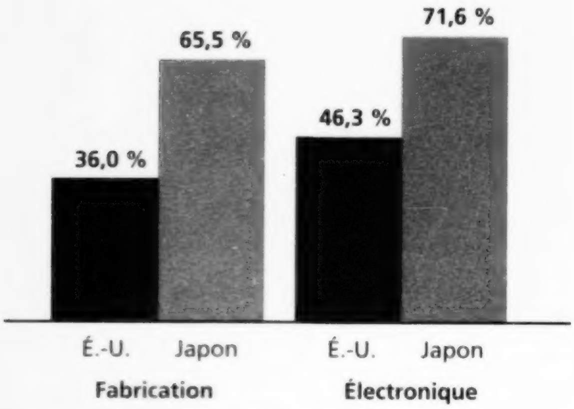
Importateur	ALENA	U.E.	Asie	Reste du monde
ALENA	35,8 %	17,1 %	32,2 %	14,9 %
U.E.	6,4 %	63,7 %	12,8 %	17,1 %
Asie	11,5 %	11,7 %	55,8 %	21,0 %
Reste du monde	32,9 %	32,9 %	15,8 %	42,7 %

Données : DOTS du FMI.

et 64 % au sein de l'Union européenne (UE) en 2004, le nombre de pays et leur taille ayant une grande incidence sur les chiffres. Ici aussi, l'essor de la Chine est important mais il ne faut pas oublier celui d'autres pays moins développés, le reste du monde contribuant pour une plus grande part du commerce mondial avec toutes les régions (MAECI, 2005, p. 26-28; CanadExport, 2005, p. 7). La Chine est particulièrement bien intégrée dans la région asiatique, expédiant 44,6 % de ses exportations dans la région et s'y procurant 54,0 % de ses importations. De nombreux pays de cette région comptent maintenant la Chine parmi leurs plus importants partenaires commerciaux dans les deux directions. De même, d'autres pays asiatiques contribuent à une grande part de l'IDE en Chine. Au total, plus de 60 % de l'IDE en Chine provient de la région, quoique 34 % provienne essentiellement de Hong Kong. On estime que plus de 25 % de l'IDE en Chine fait l'aller-retour en passant par des pays tiers, par l'entremise d'entreprises chinoises (Harold et Lall, 1993).

La fabrication est une des étapes la plus internationalisée du processus de production et un élément particulièrement intéressant dans une analyse de la Chine. La Chine a émergé en tant que centre de fabrication asiatique et, dans une certaine mesure, mondial. À l'heure actuelle, cette production est axée sur des installations de fabrication et d'assemblage à forte main-d'œuvre mais elle gagne rapidement en complexité et en utilisation de compétences. L'impact est le même pour le Canada que pour d'autres pays de la région; seule la distance vient l'atténuer. De nombreux produits comme des jouets et des appareils électroniques sur lesquels on retrouvait la mention « fabriqué à Taiwan » ou « fabriqué à Hong Kong » portent maintenant l'étiquette « fabriqué en Chine », ce qui oblige les pays de la région à s'ajuster en occupant des étapes du processus de production à plus fort coefficient de compétences. Cette situation s'est produite au Japon. Depuis 1980, le Japon n'a cessé d'accumuler les excédents commerciaux tandis que les fabricants japonais sont devenus compétitifs sur les marchés internationaux[1]. Cependant, depuis 1995, les revenus découlant des investissements à l'étranger ont plus ou moins égalé ceux des excédents commerciaux, ce qui illustre le revirement de l'économie japonaise, de fabricant à générateur de savoir, tandis que la Chine et d'autres pays de la région sont mieux adaptés à la fabrication. Plus de 65 % des ventes des sociétés affiliées japonaises actives en Chine proviennent des exportations,

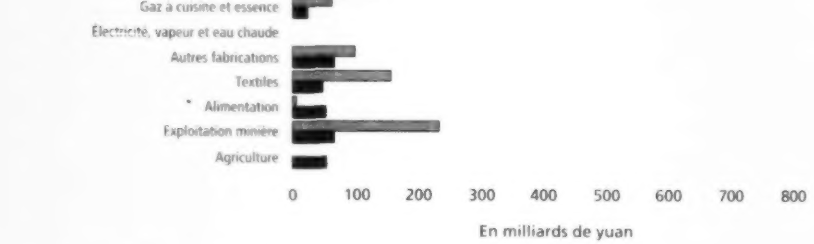
FIGURE 3
Part dans les exportations des ventes des sociétés étrangères affiliées



Source : Bureau of Economic Analysis des É.-U. et METI.

par rapport à 36 % pour les sociétés affiliées américaines, qui accordent la priorité à la fabrication de produits de consommation pour le marché local chinois (voir la figure 3). Les sociétés affiliées américaines et japonaises du secteur des produits électroniques sont plus orientées vers l'extérieur mais, ici aussi, les sociétés affiliées japonaises le sont davantage. Toutefois, le mouvement des activités de fabrication vers d'autres pays de la région ne fait que

FIGURE 4
Utilisation finale des importations chinoises, 2000



Données : Annuaire statistique de la Chine, 2003 - Comptes des intrants/extrants.

commencer; le Japon est encore un investisseur à l'étranger relativement petit selon les normes internationales.

Les statistiques chinoises en matière d'importation offrent d'autres indices quant à la mesure selon laquelle les échanges commerciaux dans la région sont liés à l'emplacement des installations de production plutôt que de servir la demande nationale croissante. Par exemple, plus de deux tiers des importations chinoises servent aux exportations, un tiers seulement allant à la consommation nationale (voir la figure 4). Dans la catégorie des importations la plus importante en Chine, celle des machines et équipements, plus de la moitié des importations servent directement à la production d'exportations. De plus, une part importante de la croissance de la Chine est due à son rôle au sein des chaînes de valeur mondiales. Les entreprises sous contrôle étranger en Chine croissent à un rythme accéléré. En 2004, quelque 10,3 millions de Chinois étaient à l'emploi de multinationales étrangères; c'est près de 50 fois plus qu'en 1987. De même, en 2004, quelque 57,8 % des exportations chinoises étaient fabriquées par des sociétés étrangères affiliées, comparativement à seulement 18,3 % en 1991. Ces données reflètent la place occupée par les chaînes de valeur mondiales en dehors d'une structure en participation.

Jusqu'ici, nous nous sommes contentés de définir les chaînes de valeur mondiales comme l'implantation, par les multinationales, d'exploitations à l'étranger mais cette description ne s'applique qu'aux activités demeurant au sein de l'entreprise (position de participation). Les transactions sous contrats sans lien de dépendance jouent aussi un rôle dans les chaînes de valeur mondiales mais sont beaucoup plus difficiles à évaluer. Il semble que, dans des secteurs où le savoir-faire exclusif est plus important, les chaînes

de valeur internes aux entreprises soient plus nombreuses. Par exemple, les entreprises nationales chinoises ne contribuent que pour 7 % des exportations chinoises de circuits électroniques, 15 % des machines de traitement informatique et 4 % des téléphones cellulaires. Mais dans les secteurs d'activité où il y a moins de savoir-faire exclusif à protéger, les transactions sans lien de dépendance constituent la majorité. Les entreprises chinoises représentent 72 % des exportations de fil et tissu, 55 % des jouets et 63 % des sacs de voyage, même si elles vendent encore à des chaînes de valeur mondiales par le biais de relations contractuelles dans lesquelles la création et la promotion de la marque sont effectuées par la multinationale.

Les chaînes de valeur mondiales signifient beaucoup plus que l'internationalisation de la fabrication. Toutes les étapes des chaînes de valeur sont de plus en plus faciles à transférer et à installer là où l'activité peut se faire de la façon la plus efficace. La recherche et développement est une des activités les plus en demande du processus de production. En plus de fournir des emplois hautement spécialisés et bien rémunérés, il semble que la R-D apporte également des avantages au pays hôte par le biais d'effets externes positifs. Par conséquent, de nombreux pays, y compris le Canada, ont des politiques et programmes en vue d'augmenter la R-D effectuée au pays. La plupart de ces programmes sont axés sur l'augmentation du rendement des entreprises nationales en matière de R-D et avec raison, puisque la R-D est traditionnellement une des activités les moins faciles à transférer (CNUCED, 2005, p. 121). Toutefois, il semble que ces activités deviennent aussi de plus en plus mobiles internationalement. Certains facteurs stimulant l'internationalisation de la fabrication favorisent aussi l'internationalisation de la R-D, comme l'ouverture des marchés, l'abolition des obstacles aux échanges commerciaux et aux investissements et l'amélioration des technologies de l'information et des communications. Une plus grande ouverture des marchés contribue également à intensifier la concurrence, ce qui pousse les entreprises à réduire les coûts de la recherche tout en renforçant le besoin d'accélérer le processus au rythme de l'augmentation de la complexité et de la taille des projets. Les entreprises multinationales (EMN) allemandes, par exemple, ont créé plus d'installations de R-D à l'étranger dans les années 1990 qu'au cours des 50 années précédentes (CNUCED, 2005, p. 124). Entre 1993 et 2002, les dépenses en R-D des EMN pour leurs sociétés affiliées à l'étranger ont augmenté deux fois plus vite que les dépenses dans leur pays d'origine. Par conséquent, en 2002, quelque 16 % des dépenses des EMN en R-D ont été effectuées à l'extérieur de leur pays d'origine, une hausse par rapport au niveau de 10 % en 1993. Bien que cette hausse de six points de pourcentage ne semble pas forte, la part d'augmentation des dépenses en R-D des EMN américaines à l'étranger a été d'environ 2,9 milliards de dollars, ce qui est plus élevé que les dépenses totales en R-D en Irlande en 2002. Les 700 entreprises qui ont les dépenses les plus considérables en R-D contribuent à 69 % des dépenses en R-D à l'échelle mondiale et il est essentiel, pour améliorer son rendement, qu'un pays attire et garde cette R-D, qui est mobile à l'échelle internationale. Parmi les pays du G7, c'est au Canada que la part de R-D effectuée par des sociétés étrangères affiliées est la plus importante. À 34 %, cette part est approximativement la même dans l'économie que celle des entreprises sous contrôle étranger. Il est essentiel que le Canada maintienne ce niveau de dépenses.

Non seulement les services de R-D deviennent-ils plus faciles à transférer mais les pays en développement peuvent de plus en plus faire concurrence dans ces activités. Historiquement, la plupart des dépenses des EMN à l'extérieur de leur pays d'origine étaient effectuées dans d'autres pays développés mais cette situation évolue également. Ici encore, nous utiliserons l'exemple des multinationales américaines. Alors que toutes les grandes régions ont connu une augmentation des dépenses en R-D des États-Unis, les pays en développement ont connu le taux de croissance le plus rapide, la Chine étant en tête. La part de la Chine sur le plan des dépenses en R-D des multinationales américaines à l'étranger a été multipliée par 25 entre 1990 et 2003 et les dépenses dans les autres pays en développement ont également augmenté. Alors que le déplacement de la fabrication vers la Chine se poursuit, la motivation sera encore plus forte d'y installer également une certaine quantité de services de R-D. De plus, la capacité de recherche s'améliore rapidement. La Chine a un bassin croissant de travailleurs hautement qualifiés, bien qu'en proportion de sa population, leur nombre reste peu élevé. En 2001, quelque 568 000 étudiants chinois

> *Ainsi, alors que l'attention est centrée en ce moment sur la participation de la Chine à la fabrication mondiale et le « prix chinois », la fabrication employant une main-d'œuvre hautement qualifiée, les services et la R-D devront avant peu faire face à pareilles concurrence et pressions exercées sur les prix.*

ont obtenu leur diplôme universitaire, dont 337 000 en science et en génie. En 2003, on estime que 13 000 étudiants ont reçu leur doctorat en science et en génie en Chine, comparativement à 18 000 aux États-Unis. Une étude récente menée par l'Economist Intelligence Unit (2004, p. 9) a appuyé cette constatation, la Chine s'avérant un lieu de prédilection pour les multinationales en matière de dépenses prévues en R-D. Ainsi, alors que l'attention est centrée en ce moment sur la participation de la Chine à la fabrication mondiale et le « prix chinois », la fabrication employant une main-d'œuvre hautement qualifiée, les services et la R-D devront avant peu faire face à pareilles concurrence et pressions exercées sur les prix.

Les incidences, sur l'élaboration de politiques, de l'importance croissante des chaînes de valeur mondiales et de l'émergence de la Chine ne sont pas encore claires. Il est possible qu'en raison de la diminution de l'importance accordée aux autres facteurs ayant une incidence sur le choix de l'emplacement, les politiques et services gouvernementaux pourront jouer un rôle plus crucial dans la détermination de l'avantage comparatif de l'emplacement. Les gouvernements devront choisir soigneusement leurs politiques et maximiser l'efficacité des services gouvernementaux offerts, à défaut de quoi le prix à payer sera de plus en plus élevé.

Note

1 D'aucuns soutiendraient également que la sous-évaluation du yen a joué un rôle dans cette tendance.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

SIGNET

La montée de la Chine est aussi inévitable que l'avènement de l'Internet

Dans un rapport intitulé *The Beijing Consensus*, Joshua Ramo, conseiller principal auprès de Goldman Sachs et professeur à l'Université Tsinghua, à Beijing, fait remarquer que l'approche actuelle de la politique des États-Unis et d'autres pays sur la Chine se fonde toujours sur le dualisme du rapprochement et de la retenue. Selon lui, cette approche est dépassée. Il préconise plutôt une approche plus globale faisant fond sur des intérêts et un avenir communs. Il affirme que la montée de la Chine est une réalité de la vie. À l'instar de celui-ci, cette montée modifiera l'ordre mondial existant ainsi que nos façons de voir les choses. Ce rapport constitue une lecture indispensable pour les décideurs qui veulent faire un succès de leurs politiques sur la Chine.

Extrait

« La Chine trace une voie pour les autres nations du monde qui cherchent à comprendre non pas simplement comment développer leurs pays, mais encore comment s'insérer dans l'ordre international d'une manière qui leur permette d'être vraiment indépendantes, de protéger leur manière de vivre et leurs choix politiques dans un monde où il n'existe qu'un centre de gravité massivement puissant. Cette nouvelle physique du pouvoir et du développement est ce que j'appelle le consensus de Beijing.

« Les idées essentielles se dégageant de ce qui se produit en Chine – innovation, asymétrie, concentration sur l'égalité, exploration de conceptions nouvelles de la citoyenneté – présentent un attrait pour les nations qui ont des ambitions de développement et de sécurité, mais qui ont vu échouer pendant des centaines d'années des modèles de développement trop tributaires de l'aide des pays industrialisés. » [Traduction]

Joshua Cooper Ramo. 2004. *The Beijing Consensus*, Londres, The Foreign Policy Centre.

Le Canada est-il à la traîne en matière d'investissements directs à l'étranger et d'exportations en Chine?[1]

Madanmohan Ghosh
Économiste
Direction générale de l'analyse de la politique microéconomique
Industrie Canada

Weimin Wang
Économiste
Direction générale de l'analyse de la politique microéconomique
Industrie Canada

Introduction

Au cours des deux dernières décennies, l'intégration économique accrue grâce à une réduction des obstacles au commerce et à l'investissement, aux réformes économiques et aux progrès technologiques a entraîné une augmentation spectaculaire des flux du commerce et des investissements ainsi que de la croissance économique dans certains pays[2]. À cet égard, la Chine est une économie qui attire l'attention des universitaires comme des décideurs. Le taux moyen de croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) par tête d'habitant en Chine a dépassé 8 p. 100 au cours de la dernière décennie. En 2003, la Chine a reçu environ 10 p. 100 des investissements directs à l'étranger (IDE) du monde et a ainsi été la plus grande bénéficiaire mondiale d'IDE pour la deuxième fois. Par ailleurs, ses exportations de biens et de services ont atteint 322 milliards $US en 2002, ou plus de 23 fois leur chiffre antérieur. En chiffres ronds, la Chine totalise près de 4 p. 100 de la production mondiale, soit plus d'une fois et demie celle du Canada. Et, si on la mesure d'après la parité du pouvoir d'achat, sa part de la production mondiale est passée de près de 11 p. 100 en 2000 à plus de 13 p. 100 en 2004 (Krueger, 2005).

La taille de la Chine, alliée à sa croissance rapide, aux bas salaires et à une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée, en fait une destination majeure d'investissements internationaux et un fournisseur d'une gamme étendue de biens et de services bon marché. Le présent article examine la façon dont les investisseurs canadiens et américains ont réagi aux possibilités accrues offertes sur le marché international en général, et en Chine en particulier. Les exportateurs et les investisseurs canadiens sont-ils capables d'exploiter les possibilités accrues du marché chinois? Le Canada est-il à la traîne pour ce qui est de profiter des possibilités d'IDE et d'exportation qui s'offrent en Chine? Comment sa performance se compare-t-elle avec celle des États-Unis?

Les IDE et les exportations du Canada et des États-Unis en Chine

La part des IDE mondiaux ainsi que des exportations des autres pays en Chine a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie. Ainsi, la part des IDE mondiaux reçus par la Chine est passée d'un peu plus de 1 p. 100 en 1990 à plus de 6 p. 100 en 2002, et sa part d'importations a presque doublé, passant à 5,3 p. 100 entre 1992 et 2002 (tableau 1). Une observation superficielle indique que, si les États-Unis et le Canada ont quelque peu suivi la tendance mondiale des flux d'IDE et de commerce en Chine, le Canada est en retard sur les États-Unis. La part du stock d'IDE sortants du Canada reçue par la Chine a augmenté sensiblement au début des années 1990, atteignant 0,23 p. 100 en 1995, mais elle est tombée à 0,14 p. 100 en 2003. Par comparaison, la part des IDE sortants des États-Unis est passée de 0,11 p. 100 en 1992 à 0,68 p. 100 en 2002. Au chapitre du commerce, la part des exportations canadiennes en Chine a diminué légèrement, tandis que celle des exportations américaines a doublé, passant à 3,2 p. 100 entre 1992 et 2002 (tableau 1).

En termes absolus, le stock total d'IDE sortants du Canada a presque quadruplé entre 1990 et 2003, et ses IDE en Chine sont passés de 25 millions $CAN en 1991 à 542 millions $CAN en 2003, soit 22 fois le montant de 1991. Les IDE des États-Unis ont suivi la même courbe. Leur stock total d'IDE sortants a augmenté cinq fois entre 1990 et 2003, mais leurs IDE en Chine sont passés de 426 millions $US en 1991 à 10 milliards $US en 2002, soit

TABLEAU 1

IDE et exportations du monde, du Canada et des États-Unis en Chine

	1992	1995	2000	2002
Part de la Chine des importations mondiales de marchandises (%)	2,7	2,5	3,4	5,3
Part de la Chine des exportations canadiennes et américaines (%)				
Canada	1,4	1,3	0,9	1,0
États-Unis	1,7	2,0	2,1	3,2
Part de la Chine des IDE entrants du monde (%)	1,1*	4,5	5,7	6,1
Part de la Chine du stock d'IDE sortants du Canada et des États-Unis (%)				
Canada	0,04	0,23	0,16	0,14
États-Unis	0,11	0,40	0,85	0,68

Note : *Données de 1990.

Source : Données sur le commerce : Données sur le commerce en direct (Canada); base de données en ligne de la USITC; Statistiques du commerce international de l'OMC. IED : Bureau d'analyses économiques des États-Unis (2003, 2004).

24 fois le montant de 1991. Le stock entrant du total des IDE de toutes les sources en Chine a été multiplié par 22, passant de 21 milliards $US en 1990 à 448 milliards $US en 2002. Ces constatations indiquent que l'accroissement des IDE faits en Chine par les États-Unis et le Canada s'insère nettement dans la tendance mondiale.

Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine des schèmes observés quant aux flux mondiaux, américains et canadiens d'IDE et d'exportations en Chine. Nous examinons ci-après les variables du modèle économétrique utilisé dans la présente étude qui ont joué un rôle clé dans le schème des IDE et des exportations du Canada et des États-Unis qui a été observé.

Le modèle et les données

Notre modèle empirique se fonde sur des travaux antérieurs théoriques et pratiques conformes au modèle de gravité[3]. Les flux d'IDE et d'exportations dans notre modèle dépendent d'un ensemble de variables, à savoir le PIB et sa croissance, la rémunération du travail, l'ouverture des pays récipiendaires, les liens linguistiques, et la distance géographique entre le pays source et le pays récipiendaire. On utilise des ensembles semblables de variables pour expliquer les sorties d'IDE ainsi que les exportations, quoique certaines variables, comme la distance géographique, soient plus importantes pour les exportations, et certaines autres, comme le coût de la main-d'œuvre, revêtent plus d'importance pour les sorties d'IDE[4]. Le produit intérieur brut mesure la « masse », ou taille, d'une économie et constitue le pôle d'attraction des flux de commerce et d'IDE[5]. On utilise par ailleurs la croissance du produit intérieur brut en tant que variable explicative pour vérifier l'effet qu'elle a sur les flux de commerce et d'IDE. Une augmentation de la croissance du PIB pourrait révéler des modifications du comportement des consommateurs (qui peuvent accroître la demande de produits importés et l'entrée d'IDE) et des changements institutionnels (qui peuvent réduire les obstacles au commerce et aux investissements).

On utilise la distance géographique entre le pays récipiendaire et le pays source en tant que substitut des obstacles bilatéraux au commerce et aux investissements. Plus la distance entre deux pays est grande, plus les coûts de leurs échanges commerciaux et investissements sont élevés. Une plus grande ouverture de la part du pays récipiendaire a un effet positif tant sur le commerce que sur les IDE.

Les coûts du commerce et des investissements entre deux pays qui utilisent la même langue peuvent être plus bas[6]. Nous utilisons une variable nominale pour représenter le lien linguistique, et nous incluons le coût de la main-d'œuvre en tant que variable explicative pour vérifier si les pays qui ont des coûts de main-d'œuvre plus bas attireront plus d'IDE. Autrement dit, les IDE recherchent-ils une main-d'œuvre bon marché? Nous utilisons également le coût de la main-d'œuvre pour expliquer les exportations parce qu'une partie de celles-ci sont suscitées par les IDE[7]. Les variables susmentionnées peuvent ne pas saisir les éventuelles relations spéciales entre deux pays, comme les accords bilatéraux et les liens culturels et historiques. On utilise des variables nominales de certains pays pour saisir ces effets[8].

On a assemblé les données annuelles relatives à chacune des variables pour le Canada et ses 54 pays partenaires ainsi que pour les États-Unis et leurs 95 pays partenaires pour lesquels des données sont disponibles à l'égard de la période allant de 1989 à 2001 dans diverses sources, dont l'OLISNET de l'OCDE, les indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, le WORLD Competitiveness Yearbook (WDI) de l'International

Institute for Management Development (IMD), Statistique Canada, les États-Unis, et le Bureau d'analyses économiques[9].

Résultats empiriques

On a effectué des estimations distinctes dans le cas des équations relatives aux IDE et aux exportations du Canada et des États-Unis. Comme prévu, le PIB, l'ouverture au commerce, la distance et les liens linguistiques ont une incidence positive et statistiquement significative sur les exportations tant canadiennes qu'américaines. L'élasticité-revenu des exportations est presque la même pour les deux pays et se rapproche de un, tandis que l'élasticité-distance est d'environ 0,6 pour le Canada et proche de un dans le cas des États-Unis. L'effet de la croissance du PIB est positif, mais seulement statistiquement significatif dans le cas des exportations du Canada, et l'influence des coûts de main-d'œuvre est négative, mais seulement statistiquement significative dans le cas des exportations des États-Unis.

Le comportement des sorties d'IDE des États-Unis et du Canada suit les prévisions découlant des modèles de gravité et est plutôt solide par rapport aux caractéristiques des divers modèles. L'élasticité-revenu des sorties d'IDE des États-Unis est légèrement supérieure à 1,0 et celle des sorties d'IDE du Canada, légèrement inférieure à 1,0. La distance géographique a une incidence négative sur les sorties d'IDE des deux pays, mais le coefficient est proche de 1,0 dans le cas du Canada et d'à peu près 1,4 dans le cas des États-Unis. Les coefficients sont plus élevés dans le cas des exportations des deux pays. Comme prévu, l'incidence de l'ouverture aux IDE et des liens linguistiques est positive et statistiquement significative. La différence fondamentale est que les sorties d'IDE des États-Unis augmentent en fonction de la croissance du PIB des pays récipiendaires, tandis que celles du Canada ne sont pas influencées par ce facteur. De plus, les sorties d'IDE du Canada sont sensibles à la rémunération du travail dans les pays récipiendaires, tandis que celles des États-Unis ne le sont pas. Les variables nominales élaborées pour les États-Unis (le Canada), le Mexique et la Chine ne sont pas significatives dans l'équation relative au Canada (États-Unis), ce qui laisse supposer qu'aucune autre variable n'est nécessaire pour expliquer les sorties d'IDE du Canada (des États-Unis) à destination de ces pays.

En ce qui concerne la capacité du Canada d'exploiter toutes ses possibilités sur les marchés étrangers en matière d'exportations et d'IDE et sa performance par rapport aux États-Unis, on peut faire quelques observations à partir des résultats du modèle de régression. Premièrement, les exportations du Canada sont liées de façon positive à la taille de l'économie ainsi qu'à la croissance économique des pays récipiendaires, ce qui semble indiquer qu'il est en voie d'exploiter les possibilités du marché. Deuxièmement, dans le cas des IDE, même si le Canada n'est pas à la traîne en Chine, les résultats du modèle de régression indiquent que la croissance économique du pays récipiendaire n'est pas un facteur sur lequel les investisseurs canadiens comptent; la taille de l'économie importe davantage. Dans le cas des États-Unis, la croissance

TABLEAU 2

Comparaison de la répartition des IDE sortants du Canada et des États-Unis avec les IDE entrants de la Chine : part moyenne (%) par secteurs industriels, 1992-2003

	Canada*	États-Unis*	Chine**
Agriculture et pêche	–	0,10	1,87
Mines et carrières	21,20	6,76	0,63
Manufactures	18,10	27,96	70,03
Électricité, gaz et approvisionnement en eau	–	1,44	2,42
Construction	2,52	0,16	1,14
Commerce et réparation	–	9,78	2,09
Hôtels et restaurants	–	0,88	–
Transport et communications	9,66	2,14	1,62
Activités financières	35,92	26,90	0,43
Immobilier et services d'affaires	–	22,60	13,00
Autres services	8,16	0,85	6,26
Non attribués	4,43	0,43	0,51
Total	100	100	100

Source : * Les données relatives au Canada et aux États-Unis sont fondées sur l'information figurant aux pages 70 (Canada) et 379 (États-Unis) (OCDE, 2004).

** Les données relatives à la Chine se rapportent à 2003, et elles ont été téléchargées en aval de Chine (2004).

économique des pays récipiendaires influe sur les sorties d'IDE, en plus de la taille de l'économie.

Même s'il faudra effectuer des recherches approfondies au niveau de l'industrie pour comprendre pourquoi le comportement des investissements canadiens apparaît quelque peu différent de celui des investissements américains, nous offrons certaines explications plausibles. Tout d'abord, les possibilités offertes sur les marchés dans des domaines particuliers d'investissement doivent correspondre à l'avantage comparatif des pays sources. Si le secteur manufacturier domine la croissance phénoménale des IDE en Chine, la composition d'ensemble des IDE canadiens outre-mer est dominée par les finances et l'exploitation minière. La base d'IDE des États-Unis est plus diversifiée et se compare plus facilement avec la soif de tels investissements de la Chine que les IDE du Canada.

Comme le montre le tableau 2, entre 1992 et 2003, plus de 70 p. 100 des IDE faits en Chine sont allés au secteur manufacturier, tandis que la part des services a été d'environ 24 p. 100. Au cours de la même période, les activités financières ont représenté 35,9 p. 100 des IDE sortants du Canada, l'exploitation minière, 21,2 p. 100, la fabrication manufacturière, 18,1 p. 100, le transport et les communications, 9,7 p. 100, les autres services, 8,2 p. 100, et la construction, 2,5 p. 100. Cela indique que le Canada se concentre sur les services financiers et le secteur minier lorsqu'il investit à l'étranger. Ces deux secteurs ont en effet représenté plus de 57 p. 100 du stock d'IDE sortants du Canada au cours de la période visée. Les marchés financiers et le secteur minier sont très protégés par la plupart des pays au moyen de restrictions à la propriété. Comme le montre le tableau 2, la Chine a reçu très peu d'IDE dans le secteur minier et celui des finances, peut-être en raison des obstacles à l'entrée. Les parts respectives d'IDE dans ces deux secteurs en Chine sont en effet de 0,63 p. 100 dans le cas de l'exploitation minière et de 0,43 p. 100 au poste des finances et de l'assurance.

Les manufacturiers canadiens investissent moins à l'étranger que leurs homologues américains, et il existe une forte demande d'IDE dans le secteur manufacturier en Chine.

La répartition des IDE sortants des États-Unis entre les différentes industries est moins concentrée. Au cours de la même période, le secteur manufacturier a reçu 28,0 p. 100 des IDE américains, les activités financières, 26,9 p. 100, les activités d'affaires, 22,6 p. 100, le commerce, 9,8 p. 100, et l'exploitation minière, 6,8 p. 100. Cela indique que la répartition des IDE sortants des deux pays entre les différentes industries est très différente. Les États-Unis investissent relativement plus à l'étranger dans le secteur manufacturier, les services d'affaires et le commerce, que le Canada. Ces secteurs (en particulier la fabrication manufacturière) sont beaucoup moins protégés que les marchés financiers et l'exploitation minière. À l'heure actuelle, de nombreux pays, dont la Chine, cherchent à attirer plus d'investissements étrangers dans le secteur manufacturier au moyen d'une réduction des impôts et d'autres outils stratégiques.

Il semble par conséquent que les IDE sortants des États-Unis sont davantage fondés sur la demande, et que ceux du Canada sont plutôt fondés sur l'offre. Cela pourrait expliquer en partie pourquoi les États-Unis investissent plus que le Canada dans les économies dynamiques et de grande taille. La demande d'investissements dans le secteur manufacturier de ces économies est énorme, et les investisseurs américains peuvent mieux y répondre que leurs homologues canadiens. Les investissements étrangers directs du Canada vont dans les pays où les restrictions imposées dans les secteurs minier et financier sont moins nombreuses. Ces pays n'ont pas besoin d'être dynamiques ni de grande taille. Cette disparité entre ce que le Canada peut fournir et ce dont la Chine a besoin pourrait être la principale raison pour laquelle les sorties d'IDE du Canada et celles des États-Unis ont un comportement différent.

Conclusion

En bref, nos résultats économétriques révèlent des similitudes et des différences dans le schème des flux d'IDE et d'exportations du Canada et des États-Unis. La performance du Canada et celle des États-Unis en matière d'IDE et d'exportations en Chine sont compatibles avec leurs schèmes d'ensemble respectifs. Les résultats du modèle de régression n'indiquent pas de faible performance à cet égard de la part des États-Unis ni du Canada. La différence fondamentale est que les États-Unis tendent à investir davantage dans les économies en croissance, tandis que les investisseurs canadiens sont indifférents à l'égard de la croissance économique. Dans le cas des exportations, c'est l'inverse, à savoir que les exportateurs canadiens ont réagi positivement à la croissance économique dans les pays de destination, tandis que leurs homologues américains ne sont pas sensibles à celle-ci.

Les manufacturiers canadiens investissent moins à l'étranger que leurs homologues américains, et il existe une forte demande d'IDE dans le

secteur manufacturier en Chine. Celle-ci est devenue un lieu important pour le maillon exportation-transformation de la chaîne d'approvisionnement mondiale. Comme le souligne Dobson (2004), les produits transformés ont représenté 56 p. 100 des exportations totales de la Chine entre 1997 et 2002. La part des exportations des entreprises établies à l'étranger a été de 48 p. 100 en Chine en 2002.

Il va falloir effectuer d'autres études au niveau des industries et des entreprises pour comprendre pourquoi les manufacturiers canadiens investissent moins à l'étranger. Vu les conditions imposées à la Chine pour son accession à l'OMC, ses marchés financiers et connexes locaux seront plus ouverts dans le proche avenir, ce qui constituera une belle occasion pour les sociétés financières étrangères. Nous prévoyons que la position du Canada en matière d'investissements en Chine s'améliorera peu à peu.

Notes

1 Cet article est une version abrégée d'un exposé intitulé « Do Economic Size and Growth Matter for FDI and Exports? A Comparison of the Canada and US Experience with Special Reference to China and India », qui a été présenté lors des réunions de l'Association canadienne d'économique, tenues du 26 au 28 mai 2006. Les auteurs remercient Someshwar Rao et les participants aux causeries-midi de la DGAPM de leurs suggestions et commentaires relatifs à une ébauche précédente. Les opinions exposées ici sont les nôtres, et elles ne reflètent pas nécessairement celles d'Industrie Canada ni celles du Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada.

2 Le stock mondial d'IDE a presque triplé au cours des années 1980; il a ensuite doublé au cours des années 1990, et il avait atteint 8,2 billions $US en 2003.

3 Voir, par exemple, Anderson (1979), Bergstrand (1985) et, récemment, Anderson et Wincoop (2003).

4 La seule différence réside dans le fait que l'on utilise le ratio commerce-PIB pour les équations sur les exportations, et le ratio IDE-PIB pour les équations relatives aux IDE sortants.

5 Certains chercheurs utilisent le PIB par tête d'habitant et la population séparément au lieu du PIB. Voir, par exemple, Razin et autres (2003, 2004).

6 Voir, par exemple, Frankel (1997).

7 Vu la mondialisation de l'économie, des manufacturiers peuvent produire des pièces dans un pays et les expédier dans un autre pays pour l'assemblage des produits finis, ce qui suppose que les IDE peuvent susciter des exportations. On prévoit une corrélation négative entre les investissements étrangers directs et la rémunération du travail; il en va de même dans le cas des exportations.

8 Par exemple, on utilise des variables nominales de la Chine, de l'Inde, des États-Unis et du Mexique dans les équations se rapportant au Canada pour vérifier si les relations spéciales entre celui-ci et ces pays (s'il en est) ont une incidence sur les flux d'IDE du Canada dans ces pays. De même, on inclut des variables nominales de la Chine, de l'Inde, du Canada et du Mexique dans les équations relatives aux États-Unis.

9 Les auteurs fourniront les descriptions détaillées sur demande.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Vers une stratégie nationale sur la porte d'entrée du Pacifique

Fondation Asie Pacifique du Canada

Le besoin d'améliorer les installations portuaires et les services de transport sur la côte Ouest afin de composer avec l'augmentation projetée du volume des cargaisons qui traverseront l'océan Pacifique est incontestable. Cependant, un plus grand port ne suffira pas à approfondir et à élargir les liens dans le Pacifique. La demande finale pour les produits d'Asie ne vient pas de la côte Ouest, mais des régions plus populeuses du centre du Canada et du Mid-West américain. Il ne faut pas tenir pour acquises la réceptivité et l'ouverture des marchés nord-américains aux importations asiatiques; pas plus que la volonté et la capacité des entreprises canadiennes d'expédier des produits dans la direction opposée.

Une stratégie durable sur la portée d'entrée du Pacifique devrait donc prévoir l'élaboration de politiques axées sur l'Asie dans les secteurs des affaires internationales, de la formation et de l'éducation, des programmes commerciaux, de l'innovation ainsi que des arts et de la culture. En ce sens, la porte d'entrée du Pacifique offre la possibilité d'être une stratégie pour tout le Canada, plutôt qu'une collection de projets de transport pour la côte Ouest. Il est révélateur que dans un sondage d'opinion national tenu en 2004 par la Fondation Asie Pacifique du Canada, seuls 30 p. 100 des répondants étaient d'accord à propos de l'énoncé suivant : « Le Canada fait partie de la région Asie-Pacifique ». Tant que l'Asie sera exclue du Canada dans l'esprit des Canadiens, la porte d'entrée du Pacifique ne sera qu'un autre portail.

La montée de la Chine

Réflexions sommaires sur la mission du Conseil canadien des chefs d'entreprise à Beijing et à Shanghai

20-24 novembre 2005

Conseil canadien des chefs d'entreprise

Le CCCE, fondé en 1976, est le chef de file du secteur privé du Canada en matière de promotion du commerce international et de la libéralisation des investissements.

Les membres du CCCE sont les chefs de 150 entreprises canadiennes de premier plan.

La Chine représente une importante priorité mondiale pour le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE). Son produit intérieur brut (PIB) s'établissant à 1,6 billion de dollars US et sa croissance économique réelle d'un peu plus de 9 p. 100 par an font d'elle un chef de file mondial en matière de commerce. Plus de 64 p. 100 de son PIB dépend des exportations et des importations.

Mais l'importance croissante de la Chine comme partenaire commercial constitue seulement un aspect de la question. Le produit intérieur brut par personne est passé de 178 $US par personne en 1978 à 1700 $US en 2005; par ailleurs, la proportion de sa population vivant en deçà du seuil de la pauvreté (2 $US par jour), qui était de 73 p. 100 en 1990, était tombée à 32 p. 100 en 2003. L'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce et son adhésion à d'autres institutions multilatérales sont d'autres manifestations de son arrivée sur la scène économique mondiale. La Chine est de plus en plus intégrée dans l'économie mondiale, et elle est sur le point de devenir un investisseur international important.

Tout cela contribue à expliquer pourquoi le CCCE a dirigé une mission ambitieuse en République populaire de Chine du 20 au 24 novembre 2005. Des chefs d'entreprise membres du Conseil représentant un grand nombre d'industries – pétrole et gaz, fabrication manufacturière, services financiers, communications, construction, transport et gestion de biens – se sont rendus à Beijing et à Shanghai. Le programme de la mission comprenait des réunions avec des hauts fonctionnaires de ministères clés, d'organismes de réglementation et de sociétés d'État, ainsi que des séances d'information en profondeur données par des universitaires, journalistes, leaders du secteur privé et consultants de premier plan travaillant en Chine.

Les objectifs de la mission consistaient à permettre de mieux comprendre les tendances qui étayent la croissance de la Chine, à promouvoir un partenariat économique plus fort entre le Canada et la Chine, à mieux faire connaître les possibilités d'affaires et d'investissement aux Canadiens, à encourager une plus grande coopération en matière de commerce, d'investissements et de gestion de la chaîne d'approvisionnement mondiale, à signaler aux dirigeants politiques et commerciaux de la Chine le vif désir des chefs d'entreprise canadiens de nouer et de développer des liens plus forts entre le Canada et la Chine, et de faire valoir le Canada en tant que passerelle vers l'Amérique du Nord.

Voici un résumé des principaux aperçus et leçons dégagés de la mission.

Principaux aperçus

Les taux de croissance d'entre neuf et quinze pour cent enregistrés en Chine au cours des dernières années ne se maintiendront probablement pas. On prévoit qu'ils se stabiliseront autour de huit à neuf pour cent, ce qui reste impressionnant. Cela est attribuable en partie à l'importance absolue de l'activité. Prenons par exemple le fait que l'économie de la région du delta du Yangtsê à elle seule égale en importance celle de la Russie. Et, d'ici 2020, l'économie de la province du Chê-kiang rivalisera avec celle du Canada.

Ce qui importe peut-être davantage c'est que la Chine semble avoir appris beaucoup de choses sur la façon de gérer son économie. Elle travaille ferme pour améliorer ses relations politiques et économiques avec les États-Unis, tandis qu'elle privatise des

entreprises d'État, qu'elle met en train des réformes agraires et qu'elle s'efforce de faire face à l'urbanisation massive en construisant plus de logements dans les villes.

On ne peut exagérer la détermination des dirigeants chinois de faire croître l'économie. L'accession du pays à l'Organisation mondiale du commerce, en 2001, a fait de la Chine l'une des économies les plus ouvertes du monde et reflété une confiance culturelle qui fait tout simplement défaut à de nombreux autres pays.

Il reste certes un écart important entre les régions rurales et urbaines en Chine, mais il diminue lentement du fait des migrations massives vers les villes (50 p. 100 de toute la population vivra dans les villes d'ici à 2010) et de la croissance progressive du revenu par tête d'habitant dans les villes, qui s'établit à 1138 $US (soit, en termes réels, le double de ce qu'il était en 1995). Cela a à son tour entraîné une augmentation massive de la consommation, qui contribue dans une proportion de 35 à 40 p. 100 à la croissance totale du PIB. Les habitudes de consommation actuelles sont le fruit de 50 années de demande réprimée.

Les entreprises qui espèrent réussir en Chine doivent cultiver des relations avec les gouvernements locaux et municipaux ainsi qu'avec les fonctionnaires à Beijing. La Chine est non pas un monolithe, mais un pays tentaculaire comptant 23 provinces, cinq régions autonomes, quatre municipalités et deux régions administratives spéciales. Environ 80 p. 100 des décisions influant sur le PIB national relèvent des maires des villes. Ceux-ci effectuent 60 p. 100 de tous les sondages, ce qui indique dans quelle mesure ils sont responsables des niveaux de satisfaction quotidiens du public. Le grand nombre des barrières commerciales interprovinciales reflète les différences culturelles et économiques sérieuses qui existent partout en Chine.

Défis

Même si les perspectives d'ensemble de l'économie chinoise restent très positives, les investisseurs et partenaires commerciaux étrangers doivent envisager un grand nombre de risques relatifs à la viabilité de sa croissance. Par exemple, il faudra des mesures de suivi continues par suite de la ratification par la Chine de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Un revirement dans le secteur immobilier reste une possibilité réelle quoique éloignée. Il faudra continuer de privatiser et de rationaliser les entreprises commerciales d'État si la Chine veut soutenir les taux actuels de croissance de la rentabilité et de la productivité. La Chine doit également accélérer le processus de restructuration financière de ses plus grandes banques (y compris ouvrir l'industrie des services financiers aux capitaux privés). Et elle subit des pressions constantes de la part des États-Unis et d'ailleurs visant la réévaluation du *renminbi*.

À un niveau plus fondamental, les demandes d'augmentation des investissements dans l'infrastructure pour suivre le rythme rapide de l'expansion économique de la Chine se font de plus en plus nombreuses. Des investissements plus importants dans des sources d'énergie plus propres et renouvelables et une infrastructure environnementale plus étendue sont terriblement nécessaires.

La relation entre le Canada et la Chine

La Chine est plus importante pour le Canada que celui-ci l'est pour la Chine. Le Groupe de travail stratégique, forum de sous-ministres qui débattent des questions bilatérales et multilatérales, constitue un processus positif et important. Toutefois, la Chine change constamment, et le Canada doit adapter sa stratégie en conséquence. La Chine tient beaucoup à approfondir la relation commerciale bilatérale. Hu Jintao, président de la République populaire de Chine, a chargé son gouvernement de développer davantage cette relation, mais l'on s'inquiète réellement de ce que le Canada soit en train de perdre une part du marché chinois au profit d'autres pays, comme l'Australie.

Fait significatif, les fonctionnaires chinois ont demandé aux membres de la mission pourquoi le Canada cherche seulement à doubler le chiffre total de son commerce avec la Chine au cours des cinq prochaines années pour le porter de 30 milliards de dollars CAN à 60 milliards de dollars CAN. Du point de vue des analystes de Beijing et de Shanghai, un objectif plus ambitieux de 100 milliards de dollars

Les entreprises qui espèrent réussir en Chine doivent cultiver des relations avec les gouvernements locaux et municipaux ainsi qu'avec les fonctionnaires à Beijing. La Chine est non pas un monolithe, mais un pays tentaculaire comptant 23 provinces, cinq régions autonomes, quatre municipalités et deux régions administratives spéciales.

CAN semblait réalisable. On a en outre signalé aux membres du Conseil que le Canada doit se doter d'une stratégie plus souple. À titre d'exemple, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et Singapour cherchent à établir des liens commerciaux avec les provinces chinoises, et ce, avec beaucoup de succès.

La Chine est manifestement importante pour le Canada. Toutefois, plusieurs commentateurs ont indiqué qu'il faudrait envisager des mesures plus hardies. Lorsqu'il s'agit de développer les relations commerciales bilatérales de la Chine, ses dirigeants favorisent généralement des accords de libre-échange de grande portée. Il vaut la peine d'examiner cette idée.

On a en outre donné à entendre que le Canada devrait à tout le moins conclure une entente de protection des investissements étrangers avec la Chine pour porter la relation commerciale au niveau suivant. Nous devrions aborder directement les défis et les possibilités d'une collaboration plus étroite à l'intérieur d'un cadre stratégique général faisant place à l'apport du secteur privé.

Possibilités sectorielles clés

La Chine offre des possibilités remarquables au Canada et aux entreprises canadiennes, mais le secteur de l'énergie est peut-être celui qui a le plus de chances d'en bénéficier. La demande d'énergie éclipse presque tous les autres facteurs de la croissance de la Chine. La dépendance du pays par rapport au charbon va bientôt atteindre 60 p. 100, et la demande d'énergie augmente de 1,5 p. 100 pour chaque point de pourcentage d'accroissement du PIB. Les hauts responsables chinois considèrent les sables bitumineux de l'Athabasca comme un domaine clé d'accroissement de la coopération. Parmi les autres secteurs de coopération soulignés au cours de la mission figuraient ceux de l'énergie nucléaire, des produits forestiers et des énergies renouvelables.

Dans le secteur des services, le marché de l'assurance s'ouvre lentement à mesure qu'un plus grand nombre d'assureurs étrangers s'établissent en Chine. Le salaire moyen en Chine a augmenté de 316 p. 100 au cours des 10 dernières années, ce qui représente une possibilité extraordinaire pour les 76 assureurs (répartis également entre assureurs nationaux et assureurs étrangers) qui y exercent actuellement leur activité. À l'heure actuelle, moins de 3 p. 100 des travailleurs chinois ont une police d'assurance-vie, mais ce pourcentage va probablement augmenter à mesure que le revenu disponible continuera de s'accroître. Les secteurs de croissance possible du marché de l'assurance et du marché des capitaux en général comprennent l'assurance-vie et l'assurance-maladie de groupe, les régimes de pension privés, et la gestion de patrimoine.

Conclusion

Il est manifeste pour tous que la Chine présente de grandes possibilités. Mais le défi pour le Canada et pour les entreprises canadiennes consistera à convertir ces possibilités en réussites. Les gagnants seront les entreprises et les pays qui feront un effort soutenu pour comprendre les tendances qui étayent l'économie chinoise et les nuances culturelles qui influent sur les choix politiques et ceux des consommateurs et des investisseurs en Chine.

La Chine est un marché complexe, et il faut déployer un effort énorme pour arriver à comprendre même relativement ses relations commerciales, sa société et ses habitants. Comme beaucoup d'observateurs l'ont dit, plus l'on séjourne longtemps en Chine, moins on en sait long. Il est impossible de ne pas faire cas de la Chine. L'enthousiasme, la patience et le savoir seront récompensés.

La diaspora canadienne

Un concept arrivé à maturité?

Dépêches de la huitième conférence nationale Metropolis

Jean Lock Kunz
Directrice associée de projet
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

avec les notes de
Kenny Zhang
Analyste de recherche
Fondation Asie Pacifique du Canada

La huitième conférence nationale Metropolis a eu lieu à Vancouver, au Canada, du 23 au 26 mars 2006. Organisée par le Centre d'excellence de Vancouver pour la Recherche sur l'immigration et l'intégration dans les métropoles (RIIM) du projet Metropolis, cet événement a réuni 500 délégués de tous les paliers gouvernementaux, d'organismes non gouvernementaux et du monde universitaire. Le thème était l'Immigration et la situation du Canada dans un monde qui change. Cette conférence marque un virage par rapport au discours traditionnel sur l'immigration et la diversité, souvent axé sur les options du Canada pour améliorer le sort des immigrants et des minorités ethniques. Un tel virage arrive à point pour deux raisons. Premièrement, le Canada est maintenant en concurrence avec des pays qui reçoivent beaucoup d'immigrants tels que l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni, ainsi qu'avec les économies émergentes, comme la Chine et l'Inde. Deuxièmement, le mouvement migratoire au Canada est de plus en plus bidirectionnel. Même si le Canada représente encore une destination de choix en matière d'immigration, de plus en plus de Canadiens vivent aux États-Unis et, plus récemment, dans les pays asiatiques, en particulier en Chine et en Inde.

Dans cet environnement mondial, les ressources humaines constituent l'atout le plus précieux. Durant la première séance plénière, les participants ont été mis au courant des stratégies de l'Australie en vue d'attirer des immigrants hautement qualifiés d'une part, et de l'autre, des stratégies de la Chine en vue de faire revenir sa diaspora. Afin d'accélérer l'intégration au pays des travailleurs qualifiés, le gouvernement australien a mis en vigueur des qualifications préliminaires obligeant les candidats à faire évaluer leurs compétences et leurs aptitudes linguistiques avant de présenter une demande. De plus, l'Australie recrute activement des étudiants internationaux. À l'obtention de leur diplôme, les étudiants peuvent faire une demande de résidence permanente, ce qui a entraîné la formation d'enclaves d'étudiants dans des domaines d'étude que le pays hôte considère comme intéressants.

Quelle est la position du Canada à cet égard? Selon David Ley, professeur de géographie à l'Université de Colombie-Britannique, il a généralement existé un contrat implicite entre les immigrants et la société d'accueil, en vertu duquel celle-ci offre aux immigrants la possibilité d'améliorer leur avenir économique, et les immigrants, en retour, contribuent à sa prospérité. Ley soutient qu'un tel contrat ne fonctionnerait probablement pas dans le Canada actuel alors qu'un grand nombre d'immigrants se heurtent à des obstacles à leur intégration totale à la société canadienne. Cependant, le Canada n'est pas la seule société dans laquelle le marché du travail présente un défi pour les immigrants. En se basant sur sa publication récente, *The Chinese in Silicon Valley*, Bernard Wong, de San Francisco State University, a expliqué que certains professionnels chinois hautement qualifiés sont retournés dans leur pays en raison du manque d'avancement professionnel aux États-Unis. Tant qu'à devenir des « coolies huppés » limités par un plafond invisible,,nombreux sont ceux qui ont choisi d'être leur propre patron ou de rentrer chez eux. Cette dernière décision est facile à prendre du fait que le gouvernement chinois a mis en place différentes stratégies pour recruter des chercheurs et des étudiants chinois à l'étranger. Ces stratégies ont été décrites par David Zweig de la Hong Kong University of Science and Technology. Le

présent numéro d'*Horizons* renferme les exposés de David Ley et de David Zweig.

Quoique la Chine soit le principal pays d'origine des immigrants du Canada, une telle tendance pourrait diminuer légèrement en raison du retour des Chinois dans leur pays, comme l'indique un sondage empirique sur les Chinois qui quittent le Canada ou y restent, présenté lors d'un atelier organisé conjointement par le RIIM et la Fondation Asie Pacifique du Canada (FAPC). Les auteurs de l'étude, Don DeVoretz et Shibao Guo, ont démontré que la plupart des répondants qui quittaient le Canada le faisaient durant les premières années suivant leur arrivée. Les trois facteurs principaux favorisant un retour en Chine sont les meilleures possibilités de promotion, les emplois mieux rémunérés et une plus grande sécurité d'emploi. Du côté canadien, les trois facteurs principaux sont la non-reconnaissance de la compétence et de l'expérience des ressortissants chinois et le manque d'expérience de travail canadienne. Compte tenu de ce reflux de migration, comment le gouvernement du Canada pourrait-il améliorer les résultats obtenus par les immigrants? Et de quelle manière pourrait-il maximiser leur potentiel? Cette dernière question était au cœur de l'atelier du RIIM/FAPC, Les stratégies nationales en matière de diaspora : l'Inde, la Chine et le Canada. L'atelier poursuivait trois objectifs : se servir des expériences de la Chine et de l'Inde pour tirer parti de leurs communautés de diaspora, étudier la présence et les conséquences d'une diaspora canadienne et envisager des options de politiques en vue de cultiver des liens entre le Canada et sa diaspora.

L'Inde et la Chine ont une longue histoire d'émigration. La diaspora chinoise est l'une des plus importantes au monde. Dès le 12e siècle, des Chinois, en majorité des commerçants et des artisans, ont commencé à émigrer vers l'Asie du Sud-Est. Au 19e siècle, d'autres Chinois sont partis pour l'Amérique du Nord et au-delà, attirés par le commerce des coolies et les ruées vers l'or. Dernièrement, des Chinois qualifiés et très instruits se sont établis dans des pays d'accueil, notamment le Canada, les États-Unis et l'Australie. Grâce à son vaste réseau commercial, cet important groupe investit ses richesses dans son pays d'origine.

Consciente du rôle important de sa diaspora, la Chine a mis en place une politique systématique et créé des institutions gouvernementales en vue de gérer les problèmes liés à la diaspora. La Constitution chinoise protège les droits légitimes des ressortissants demeurant à l'étranger ainsi que les droits et intérêts des Chinois revenus de l'étranger. La Constitution donne également le mandat au Conseil d'État (Cabinet) d'exercer les pouvoirs et les fonctions mentionnés ci-dessus et de créer le Comité chinois à l'étranger de l'Assemblée populaire nationale (APN, c.-à-d., le Parlement). L'APN a adopté de nombreuses lois, certaines protégeant les droits légaux des Chinois à l'étranger, axées sur les droits politiques et les droits de la personne, le droit de participer à la politique et le droit de voyager, de s'établir et d'étudier en Chine. D'autres lois énoncent le traitement préférentiel devant être accordé par tous les niveaux de gouvernement aux Chinois à l'étranger lorsqu'ils retournent en Chine ou y investissent.

À tous les niveaux de gouvernement, des ministères s'occupent de régler les affaires concernant les Chinois à l'étranger. Au gouvernement central, l'organisme exécutif le plus important est l'Overseas Chinese Affairs Office of the State Council (SCOCAF), composé de 120 membres et dirigé par un ministre et quatre sous-ministres. Il existe des services similaires (OCAF) au niveau des provinces, villes, cantons et comtés. Les ambassades chinoises servent d'intermédiaires principales avec les Chinois à l'étranger.

Tous les niveaux d'OCAF offrent de l'aide aux Chinois à l'étranger de différentes manières, notamment en créant des bases de données en favorisant l'enracinement, le réseautage et la multiplication des possibilités, en offrant des services en matière d'investissement et en facilitant le traitement préférentiel, soit les exemptions et avantages fiscaux, la localisation et l'affectation préférentielle des terrains, la diminution ou l'exonération de l'impôt foncier et autres. De plus, ces OCAF s'emploient à organiser de grandes foires en vue d'établir des liens entre les entreprises, à mettre en place des politiques et des lois protégeant les intérêts et les droits légaux, à résoudre des problèmes, à offrir des services consultatifs en matière de tourisme et à mettre en œuvre des politiques liées au traitement préférentiel des enfants des Chinois à l'étranger.

Dernièrement, le gouvernement chinois s'est montré plus dynamique et plus souple dans sa quête de talents à l'étranger. Certaines mesures consistent à accorder la résidence à long terme (semblable au système de carte verte aux États-Unis) et à encourager les Chinois à l'étranger à servir le pays (*weiguo fuwu*) plutôt que de revenir pour le servir (*huiguo fuwu*). Servir le pays pourrait se faire de manière plus souple, notamment en créant des postes conjoints dans les universités, en établissant une éducation ou des

programmes de recherche conjoints et en encourageant les Chinois à l'étranger à établir des entreprises en Chine.

De son côté, la diaspora indienne compte plus de 20 millions de personnes dans 110 pays, où elles jouent des rôles déterminants en tant qu'investisseurs, clients, fournisseurs, ambassadeurs et philanthropes. Elle a connu une croissance considérable en matière de formation de capital ainsi que des investissements considérables dans l'infrastructure sociale, le développement d'entreprises et les nouveaux fonds de capital de risque. Elle pourrait s'avérer un segment de marché intéressant pour les exportations indiennes. Par exemple, ce n'est pas l'industrie des logiciels, mais plutôt celle du divertissement qui constitue une des exportations indiennes les plus florissantes (par ex., les films de Bollywood), principalement en raison de sa diaspora. Les émigrants ont la possibilité de participer au développement de leurs entreprises au sein de ce marché en expansion. La diaspora indienne est déjà une représentante virtuelle de l'Inde, elle fournit du travail et offre un aperçu des politiques à son pays d'accueil, commercialise des projets et des services indiens et fait la promotion de la culture indienne. En tant que philanthropes, ses membres contribuent à l'éducation, aux soins de santé et au soutien des projets, selon les besoins.

En 2000, le gouvernement de l'Inde a créé un comité de haut niveau sur la diaspora indienne afin d'examiner les questions relatives aux politiques à ce sujet et de faire des recommandations. Une de celles-ci consistait à élaborer un événement annuel en 2003, le Pravasi Bharatiya Divas (PBD, la journée des non-résidants de l'Inde). Les principaux objectifs de ce premier PBD consistaient à sensibiliser la communauté indienne mondiale, à favoriser une relation par Internet entre l'Inde et toutes les communautés de sa diaspora, à créer une meilleure perception de la diaspora parmi les Indiens et vice versa, à définir la nouvelle approche de l'Inde envers la diaspora et à annoncer la double citoyenneté et d'autres programmes culturels. Les années suivantes, le PBD s'est étendu à des domaines plus larges, notamment à la création de réseaux de diaspora en matière d'affaires, de science et de technologie, de culture et d'éducation, à l'élaboration de stratégies pour les jeunes de la diaspora et à la précision de la relation entre l'Inde, qui se développe rapidement, et sa diaspora.

Quoique la Chine soit le principal pays d'origine des immigrants du Canada, une telle tendance pourrait diminuer légèrement en raison du retour des Chinois dans leur pays.

Le cas de l'Inde indique clairement que les destinées du pays et de sa diaspora sont étroitement liées. Elles ont toutes deux intérêt à développer une relation mutuellement avantageuse. La diaspora est une ressource importante pour l'Inde quant à ses aspirations de devenir un pays développé et une superpuissance du savoir d'ici 2020. Cependant, accorder un traitement préférentiel à la population de la diaspora risquerait de provoquer un sentiment d'injustice chez les migrants de retour. Par exemple, certains professionnels chinois ou indiens pourraient avoir le sentiment qu'ils auraient été mieux traités s'ils n'avaient pas quitté le pays pour y revenir en tant qu'expatriés.

Existe-t-il une diaspora canadienne? Selon une étude récente menée par la FAPC, 9 % de la population canadienne (2,7 millions) vit actuellement à l'étranger, principalement aux États-Unis, un pourcentage supérieur à celui de l'Australie, de la Chine, des États-Unis ou de l'Inde. Contrairement aux diasporas indienne et chinoise, les antécédents ethniques de la diaspora canadienne sont diversifiés et ses membres ne sont pas tous natifs du Canada. Une étude récente de Statistique Canada estime que le tiers des immigrants masculins ayant entre 25 et 45 ans (au moment de leur arrivée) quittent le Canada dans les vingt années suivant leur arrivée et qu'environ la moitié de ceux-ci vont s'établir ailleurs au cours de la première année. Les nouveaux arrivants des États-Unis et de Hong Kong sont les plus susceptibles de repartir durant les dix premières années (Aydemir et Robinson, 2006). Ce résultat est particulièrement frappant dans le cas des immigrants de Hong Kong arrivés entre 1990 et 1994, quelques années avant la rétrocession à la Chine de l'ancienne colonie britannique. On estime qu'il y a environ 200 000 Canadiens qui vivent à Hong Kong à l'heure actuelle, la plupart étant des personnes nées à Hong Kong et des migrants des années 1990 de retour au pays.

Tous les participants à l'atelier s'entendaient quant au manque de données sur la diaspora canadienne, sa taille, sa distribution ainsi que ses caractéristiques sociales et démographiques. De plus, il n'existe aucune recherche quantitative sur son rôle dans les

échanges commerciaux et les investissements au pays et à l'étranger. De plus en plus de données non scientifiques indiquent que les migrants de retour en Chine et à Hong Kong facilitent, par leurs affinités, le transfert de technologie et les réseaux sociaux, les investissements et les échanges commerciaux avec le Canada.

Puisqu'on s'attend à une croissance en taille et en importance de la diaspora canadienne, est-il temps de réévaluer la stratégie du Canada à son égard comme l'ont fait la Chine et l'Inde? Les employeurs de différents secteurs poursuivent leurs efforts en vue de recruter des Canadiens travaillant ou étudiant actuellement à l'étranger. Les discussions sur les politiques publiques à l'égard des Canadiens à l'étranger sont axées en général sur les services consulaires, l'imposition et l'exercice du droit de vote. Si on envisage des politiques en matière de diaspora, il faut connaître leurs objectifs et ce qu'il en coûterait. Sur le plan des objectifs, s'agirait-il de ramener les Canadiens au pays ou de tirer parti de leur influence à l'étranger en facilitant les liens d'affaires entre le Canada et leur pays d'accueil ainsi qu'en préconisant des politiques avantageuses pour le Canada? De plus, si les Canadiens quittent le pays en raison de meilleures possibilités économiques mais reviennent ultérieurement, ils pourraient être considérés comme des « profiteurs » du généreux système social canadien. Il s'agit alors de savoir comment faire cotiser ces personnes au système. Une suggestion avancée durant l'atelier consistait en un système d'imposition à l'échelle mondiale. Ceci dit, les politiques en matière de diaspora ne portent pas seulement sur l'imposition et les échanges commerciaux; il s'agit surtout de renforcer la compétitivité du Canada au sein de la communauté mondiale. Les discussions devraient tourner autour de cette question, qui consiste à faire du Canada un endroit privilégié pour investir, travailler et vivre. Le gouvernement devrait donc adopter une toute nouvelle approche à l'égard des politiques en matière de diaspora.

LES politiques en matière de diaspora ne portent pas seulement sur l'imposition et les échanges commerciaux; il s'agit surtout de renforcer la compétitivité du Canada au sein de la communauté mondiale.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

SIGNET

Symposium Canada-Chine sur l'inclusion sociale et le développement économique : améliorer la compréhension mutuelle et jeter les bases de collaborations futures

Du 12 au 15 décembre 2006
Beijing, Chine

Appel d'articles

L'Institut d'ethnologie et d'anthropologie (IEA) de l'Académie chinoise des sciences sociales (CASS), en partenariat avec le Projet de recherche sur les politiques (PRP), l'ambassade canadienne à Beijing et le comité organisateur du 16e Congrès international des sciences d'anthropologie et d'ethnologie (ICAES 2008), tiendra un symposium sino-canadien sur l'inclusion sociale et le développement économique. Nous vous invitons à présenter votre article sur les thèmes suivants :

- L'inclusion sociale, la diversité ethnoculturelle au Canada et en Chine; et
- La prospérité économique

Les participants intéressés sont priés d'envoyer au comité scientifique un résumé ne dépassant pas 400 mots, en Times New Roman 11 points, aux adresses <fachundu@yahoo.com> et <J.Kunz@prs-srp.gc.ca>, en précisant le nom, le titre, l'affiliation et les coordonnées de l'auteur.

Échéancier

30 août – date d'échéance des résumés
15 septembre – notification de l'acceptation
15 novembre – date d'échéance des textes finals

Pour plus d'informations, consultez le site web du PRP.

Le Canada en concurrence sur le marché mondial de l'immigration

David Ley
Chaire de recherche du Canada en géographie
Département de géographie
Université de la Colombie-Britannique

Note du rédacteur

Le texte suivant a été présenté le 24 mars 2006 à la séance plénière « Le Canada en concurrence sur le marché mondial de l'immigration » de la 8e Conférence Metropolis nationale.

J'examinerai tout d'abord le contrat tacite entre les immigrants et le Canada. Compte tenu du contexte transnational d'aujourd'hui et face à la mobilité croissante et à l'origine géographique variée d'immigrants qualifiés et entrepreneurs, la situation mérite d'être clarifiée.

La situation est la suivante. Le Canada a besoin de l'immigration pour maintenir la croissance de la population, du marché du travail, de la consommation et de l'assiette fiscale du pays. La politique en matière d'immigration revêt également un aspect humanitaire, même s'il reste secondaire. Jusqu'à une époque récente, la sélection des réfugiés à l'étranger reposait en effet sur le capital humain des demandeurs. Pour satisfaire ses intérêts, le Canada maintient un niveau d'entrée élevé et applique des normes de qualité supérieures au capital humain. Le service d'établissement initial et la politique du multiculturalisme favorable à l'immigration facilitent l'arrivée des migrants. Selon l'importante étude d'Irene Bloemraad (2003), ces programmes sont très utiles, en particulier si on les compare à ceux des États-Unis.

On s'attend à ce que, de leur côté, les immigrants satisfassent leurs intérêts personnels, deviennent des citoyens, des membres productifs de la société et intégrés socialement, économiquement et politiquement. Ce contrat a historiquement bien fonctionné à bien des égards. Les immigrants ont accepté le confinement territorial de leur travail. Leur taux de naturalisation est relativement élevé. À différents degrés, nous, les immigrants, affirmons désormais notre loyauté envers le Canada. Nous participons au renouvellement de la population nationale. Les intérêts des immigrants rejoignent ceux de la nation.

Mais ce contrat se complique avec la mondialisation, qui remet en question la juridiction de l'État-nation alors que le capital, les marchandises, le travail et l'information circulent plus librement que jamais à travers les frontières. La logique du marché est de plus en plus présente au quotidien. Elle érode le sentiment d'appartenance et le symbolisme intrinsèques au développement d'un pays.

Le Canada prend part au nouveau jeu de la mondialisation. Les critères d'évaluation sont de plus en plus axés sur la valeur des immigrants et des réfugiés sur le marché. La marchéisation de la citoyenneté est clairement illustrée par le Programme d'immigration des gens d'affaires, mais elle se reflète aussi dans l'exigence des critères d'entrée imposés aux travailleurs qualifiés. Comme ailleurs, la politique canadienne est gouvernée par des intérêts nationaux. Et jusqu'à aujourd'hui, le Canada est parvenu à maintenir un niveau d'immigration important.

Mon argument principal est le suivant : la mondialisation éloigne les intérêts personnels de l'État de ceux des immigrants, remettant en question le contrat implicite de la citoyenneté.

Prenons deux exemples. Dans un premier temps, examinons le Programme d'immigration des gens d'affaires. Le gouvernement produit annuellement un rapport confirmant la réussite économique de ce programme en termes de millions de dollars investis et de milliers d'emplois créés. Bien qu'ils soient exagérés, ces chiffres sont impressionnants et mes recherches personnelles viennent les corroborer. Nous avons interviewé 90 immigrants entrepreneurs du Grand Vancouver, la région numéro un en immigration d'affaires (Ley, 2006). Les répondants étaient nantis, rapportaient environ 500 000 $ au Canada sans compter

leurs réserves à l'étranger. Ces gens d'affaires ont déclaré des investissements locaux de plus de 25 millions de dollars et, en tenant compte de quelques cas de réussite exceptionnelle, ils employaient près de 400 personnes en dehors du cercle familial. Des investissements importants ont été réalisés et de nombreux emplois ont été créés.

Cette réussite pour la politique nationale n'en est cependant pas nécessairement une pour les entrepreneurs. Qu'ont obtenu ces derniers pour leurs investissements? La réponse est habituellement peu intéressante en termes de réussite commerciale. Une grande frustration et un sentiment d'injustice règnent chez ces gens d'affaires immigrants. D'un point de vue économique, leurs activités étaient pratiquement marginales, les pertes financières, importantes. Après deux ans d'activité, le revenu net médian se chiffrait à zéro; 58 p. 100 des entreprises ont perdu de l'argent ou atteignaient à peine le seuil de rentabilité. Peu après cette période, la moitié des entreprises étaient vendues, souvent à de nouveaux immigrants, une situation qui a provoqué des doubles comptages, gênants pour les statistiques annuelles. Beaucoup d'immigrants en ont tiré la conclusion qu'ils réussiraient mieux ailleurs et sont retournés dans leur pays d'origine. Une étude interne du gouvernement (Glover et Sim, 2002), effectuée sur un vaste échantillon, arrive à une conclusion similaire : sur plus de 40 p. 100 des entrepreneurs qui vendent leur exploitation, 38 p. 100 expliquent ces ventes par de meilleures possibilités d'affaires dans leur pays d'origine. Ces chiffres sont particulièrement élevés si l'on considère le nombre d'entrepreneurs qui, déjà de retour dans leur pays d'origine, n'ont pu participer à l'étude. Dans le cas de l'immigration est-asiatique, on a constaté de nombreux retours du soutien économique principal dans son pays d'origine, parfois avec sa famille. Les revenus déclarés des foyers toujours présents au Canada sont modestes, à l'image des piètres performances de leurs activités économiques. La politique a réussi à satisfaire les intérêts nationaux au détriment des intérêts des entrepreneurs immigrants et, à long terme, de ceux du Canada. Accueillir les immigrants n'est pas suffisant.

On attire facilement ces immigrants talentueux. Mais comment les retenir? Ils se rendent compte, à leur grande déception, que l'intégration économique est fortement entravée par un gaspillage de capital humain dû à la non reconnaissance des titres de compétences étrangers et à la médiocrité des programmes de formation linguistique.

Examinons maintenant, dans un deuxième temps, le cas des travailleurs qualifiés. On compte parmi eux des milliers d'ingénieurs de la Chine et de l'Inde, deux régions à forte immigration récente vers le Canada. Là encore, on attire facilement ces immigrants talentueux. Mais comment les retenir? Ils se rendent compte, à leur grande déception, que l'intégration économique est fortement entravée par un gaspillage de capital humain dû à la non reconnaissance des titres de compétences étrangers et à la médiocrité des programmes de formation linguistique. Logiquement, il faudrait aller de l'avant. Mais attirer des travailleurs qualifiés puis encourager leur départ en ne reconnaissant pas leurs compétences n'est pas une politique très pertinente.

Dans son étude très instructive sur le départ d'ingénieurs indiens des États-Unis (2006), Elizabeth Chacko constate que ces travailleurs partagent le même point de vue : il existe en Inde beaucoup plus d'occasions d'affaires et de projets novateurs qu'aux États-Unis, et c'est l'Inde qui est à la fine pointe de l'innovation en matière de technologie de l'information. De plus, nos propres recherches sur le retour des immigrants d'affaires et hautement qualifiés à Hong Kong (Ley et Kobayashi, 2005), la recherche en cours de Sin Yih Teo sur le départ des ingénieurs et autres professionnels du Canada vers la Chine continentale (2006) ainsi qu'une étude de Tian et Ma (2006) partagent les mêmes conclusions : les gradients économiques et de l'emploi favorisent souvent l'Asie de l'Est au détriment du Canada.

De façon plus générale, une étude de Statistique Canada, effectuée par Aydemir et Robinson (2006), a démontré une importante attrition des hommes actifs, entrepreneurs ou hautement qualifiés immigrés entre 1980 et 1996. En utilisant les déclarations d'impôts non produites comme indicateur des mouvements de migration (hypothèse corroborée par les données du recensement), l'étude conclut qu'une bonne partie de l'immigration vers le Canada est désormais temporaire. Le profil des gens qui se retirent des rôles d'imposition est clairement défini par un niveau élevé de capital humain. Environ 40 p. 100 des travailleurs hautement qualifiés et entrepreneurs partent au cours

des 10 premières années de vie canadienne, dont une majorité dans les 12 premiers mois.

Malgré les oscillations à court terme, on peut supposer que le nombre d'immigrants qualifiés retournant en Asie augmentera vraisemblablement à moyen terme. Certaines prévisions annoncent une croissance de 10 p. 100 des économies de la Chine et de l'Inde cette année, et des possibilités d'emploi exponentielles pour les travailleurs qualifiés, en particulier ceux qui possèdent une expérience nord-américaine. Cette croissance accélérée renforce l'idée que les travailleurs mobiles ont avantage à s'installer en Asie de l'Est et du Sud, manne des occasions d'affaires. Chacko (2006) a noté qu'une importation de travailleurs intellectuels peuple plus de 1000 entreprises des technologies de l'information au Bangalore, leader de l'Asie du Sud. Les secteurs de R. et D. en haute technologie des multinationales américaines installées en Inde déposent plus de brevets que Bell Labs, alors que la demande a obligé les promoteurs de la Californie à construire six cités, au coût de 4,5 milliards de dollars, pour accueillir les Indiens non-résidents de retour dans leur pays. Des projets similaires existent en Chine continentale, où des cités industrielles et de R. et D. ainsi que des quartiers d'habitation « à l'américaine » sont construits pour concurrencer les sites nord-américains (Luo *et al.*, 2002).

On constate par ailleurs le sentiment grandissant que le Canada n'est plus la terre fertile en occasions économiques qu'il était. Chaque échec d'un entrepreneur immigrant, chaque refus de reconnaissance des compétences d'un travailleur immigrant qualifié est amplifiée par de forts réseaux mondiaux. Les attentes économiques des nouveaux arrivants sont donc faibles. Même si on les appelle des « migrants économiques », leur motivation première n'est peut-être pas économique. Parmi les 90 foyers de l'immigration économique que nous avons rencontrés, acceptés au Canada pour promouvoir le développement économique, seulement 12 p. 100 ont expliqué leur venue par des motifs économiques (Ley, 2006). La qualité de vie, l'éducation des enfants et les inquiétudes liées à la situation politique de leur pays d'origine revêtaient beaucoup plus d'importance. Les conclusions, à l'origine surprenantes, de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada viennent corroborer le fait que ce ne sont pas essentiellement les possibilités d'emploi qui guident le choix du lieu d'immigration des travailleurs qualifiés. Elles en ont été le facteur dominant pour seulement 23 p. 100 des nouveaux arrivants à Toronto, 16 p. 100 à Montréal et 6 p. 100 à Vancouver (Chui, 2003).

Le choix de la terre d'accueil devient stratégique pour l'immigration d'affaires dans un contexte transnational. On observe une importante activité au sein de la population : arrivées et départs des immigrants, déplacements indécis, installations temporaires et, pour certains, retraite anticipée (une autre façon de quitter le marché du travail). Pour certains, la recherche d'une qualité de vie élevée est primordiale, mais à long terme, elle ne suffit pas pour compenser l'insatisfaction économique qui règne au Canada (Ley et Kobayashi, 2005). Le contrat originel n'a plus la même force : devant la mobilité actuelle, les gens ne sentent plus l'obligation de confinement, surtout s'ils se heurtent à des obstacles économiques. Et on constate que les travailleurs engagés dans des activités transnationales soutenues ne demanderont pas nécessairement la citoyenneté canadienne ou ne s'identifieront pas comme Canadiens (Hiebert et Ley, 2006).

À l'image de la politique nationale, les immigrants privilégient leurs intérêts, et, dans un contexte transnational, un capital humain élevé confère davantage d'options aux travailleurs migrants. Ils négligeront les destinations à faible taux de satisfaction et d'intégration économiques. Le Canada tend de plus en plus à être reconnu pour sa qualité de vie plutôt que pour les possibilités d'y faire de l'argent. Un slogan de Vancouver des années 90 en témoigne : Hong Kong pour l'argent, le Canada pour la qualité de vie.

Le renouvellement des citoyens nationaux fait face à un nouveau défi. Terre de rapatriés, le Canada doit considérer les intérêts des immigrants au même titre que les siens. Malgré l'actualité et la pertinence de mes arguments, mon but n'est ni moralisateur, ni politique. Cependant, il est dans l'intérêt du Canada d'éliminer les obstacles à l'intégration économique (notamment la reconnaissance des compétences), et de résoudre les problèmes linguistiques des arrivants en mettant en place des programmes de formation correspondant aux exigences du marché. Sinon, le Canada risque son titre de destination de choix pour l'immigration de gens d'affaires et de travailleurs qualifiés à la recherche de débouchés économiques réels.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

La Chine attire-t-elle le talent mondial?[1]

David Zweig
Professeur au Département des sciences sociales et directeur
Center on China's Transnational Relations Hong Kong University of Science and Technology

Pendant 30 ans, la Chine et Hong Kong ont fourni le Canada en talents. Depuis quelques années, Hong Kong s'habitue à sa rétrocession à la Chine, et beaucoup de Hongkongais, des hommes surtout, choisissent de rentrer chez eux pour mieux gagner leur vie. On observe aussi un « exode inversé des cerveaux » en Chine continentale. Le nombre de rapatriés est passé de 7000 en 1999 à 30 000 en 2005.

Est-elle révolue l'époque où le Canada arrachait à la Chine élargie son capital humain? La Chine est-elle devenue un aimant attirant ses expatriés installés au Canada? On peut présenter le futur marché chinois de talents mondiaux en six points.

Premièrement, tous les paliers de gouvernement chinois (national, provincial, municipal) encouragent activement le retour des universitaires après leurs études à l'étranger. Pour ce faire, le gouvernement central crée un climat politique favorable, et aide financièrement sa *Chinese Academy of Sciences* (CAS) et les universités à cibler les candidats.

Les rapatriés disent : « Fiez-vous à Deng Xiaoping pour partir et à (l'ancien président) Jiang Zemin pour revenir. » Jiang avait compris qu'à l'époque de la mondialisation, la Chine ne pouvait plus retenir ses ressortissants et qu'elle devait se battre sur le plan international pour récupérer ses cerveaux. Il disait : « La concurrence dans le milieu de la recherche scientifique réside au niveau des talents. » Le retour des cerveaux est une priorité nationale, au centre des programmes nationaux Construire la Chine grâce à la science et à l'éducation (*ke jiao xing guo*) et Fortifier le pays avec nos talents (*rencai qiang guo*). De tels programmes améliorent le statut des rapatriés, et forcent le ministère des Finances à débloquer des fonds et la bureaucratie à mobiliser ses efforts pour cette cause nationale. 2001, à la sixième session de la *W wide Chinese Businessmen's Associat* l'ancien premier ministre Zhu Ror avait déclaré que la Chine concent rait ses efforts pour attirer le talent et les compétences techniques de s ressortissants plutôt que ceux du c tal humain étranger, respectant ai la stratégie du programme Fortifier pays avec nos talents.

La nouvelle génération de dirigean légitime la recherche de rapatriés. 2003, dans une série de trois disco (*san pian jiang hua*) le président Hu Jintao et le vice-président Zeng Qinghong ont qualifié ces rapatrié d'« irremplaçables » (*buke daiti*) jou un « rôle considérable dans l'histo (*dute de lishi zuoyong*). Revêtir quel chose d'« importance historique » en politique chinoise est loin d'êtr futile. Depuis 1996, dix nouveaux grammes encouragent le retour de cerveaux, entre autres, le Fonds po l'avancement des rapatriés univers taires (1990), le Programme de for tion du personnel d'exception des 20e et 21e siècles (1991), le Fonds national des sciences pour les jeun universitaires émérites (1994), et le Programme cent, mille et dix mille (1995) (Cong, 2004).

En mai 1998, Jiang Zemin a partic aux célébrations du centième anni saire de l'université de Beijing (Bei Dans son discours, il a pardonné l' plication de l'université dans la to mente politique d'avril à juin 198 et a souhaité que les plus grandes versités chinoises s'élèvent au nive international. De la date du discou est né le nom du plan d'action, Plan 985, par lequel le gouvernem a investi des milliards de yuans ren minbi (RMB, unité monétaire de la Chine) dans neuf universités, et a exigé que 20 % des fonds servent à l'embauche d'universitaires étudian l'étranger. Entre la fin des années 1

et la fin de 2003, le Programme d'aide financière aux jeunes professeurs d'exception (*youxiu qingnian jiaoshi zizhu jihua*) a donné 144 millions de RMB à 2218 professeurs rapatriés. Entre 1998 et 2004, le Programme Cheung Kong pour les universitaires du ministère de l'Éducation (*Changjiang xuezhe jiangli jihua*), financé par Li Ka-hsing de Hong Kong, a permis à 537 universitaires de rentrer au pays et de devenir des chefs de file de secteurs de recherche clés.

Pendant plusieurs années, le ministère des Finances a financé le Programme des 100 talents de la CAS (*Bairen jihua*). Les candidats présentent leurs projets en cours et à venir aux comités de recherche de la CAS. Les gagnants peuvent offrir deux millions de RMB à leurs boursiers, et 20 % de cet argent peut servir à augmenter les salaires. La plupart des boursiers reçoivent une maison, un laboratoire, de l'équipement étranger, et s'entourent d'une équipe de recherche composée de diplômés et de personnel de recherche qualifié, parfois des doctorants du pays. Ces rapatriés deviennent immédiatement professeurs titulaires, quelqu'ait été leur statut à l'étranger. Les programmes visent les domaines scientifiques de fine pointe comme la biotechnologie, la nanotechnologie, l'efficacité énergétique, la protection de l'environnement, les sciences des matériaux et les technologies de l'information. Un institut spécialisé en biotechnologie et relevant de la CAS a reçu 13 bourses en deux ans.

Les gouvernements locaux sont aussi en compétition. Les villes tentent d'attirer les hommes d'affaires rapatriés en leur offrant diverses mesures incitatives : rabais sur des maisons, voitures importées, ordinateurs, bureaux ou surfaces industrielles gratuits, emplois pour les épouses et éducation privilégiée pour les enfants, et des permis de résidence permettant aux détenteurs de passeports étrangers de se déplacer librement sans devoir abandonner leur deuxième citoyenneté. La plupart des grandes villes et des chefs-lieux de comtés offrent aux rapatriés universitaires des terrains pour établir leur entreprise, en plus d'une aide pour se sortir des contraintes bureaucratiques qui accablent les nouvelles entreprises. Beijing et Shanghai possèdent chacune 14 de ces zones.

Quels sont les résultats? D'après les sondages, peu de rapatriés attribuent aux efforts gouvernementaux les raisons de leur retour en Chine : l'impact du gouvernement est donc indirect. On a interrogé un groupe de scientifiques des villes de Wuhan, Kunming, Guangzhou et Changsha sur les raisons de leur retour. Vingt-deux pour cent ont donné comme deuxième raison les changements dans le contexte national. La liberté de mouvement, une importante innovation politique en 1993, était la première raison de 3 %, la deuxième raison de 10 % et la troisième de 10 % des retours. La stabilité politique, une préoccupation de taille qui a déclenché l'exode des cerveaux au début des années 1990 (Cheng, 1995), est aujourd'hui un atout, deuxième raison de 7 % et troisième de 3,5 % des retours. Enfin, le changement d'attitude du gouvernement face à la population était la troisième raison du retour de 9 % des rapatriés[2].

Et que dire de la qualité des rapatriés? La Chine attire-t-elle les meilleurs et plus brillants étudiants de l'étranger? Les rapatriés sont-ils plutôt des gens qui n'ont pas réussi à l'étranger? La deuxième hypothèse semble la plus juste. Le directeur d'un institut de recherche de la CAS du nord-est de la Chine affirme que les gens qu'il attire sont les étudiants qui, sur une échelle de réussite, se classent entre 50 et 80 %. Les 20 % du haut de l'échelle restent à l'étranger. En 2003, le Beijing's High Energy Physics Laboratory de la CAS n'a attiré aucun doctorant; ces derniers étaient à l'étranger ou en affaires en Chine. Rao Yi, de l'université Washington de St. Louis, soutient qu'en matière de réputation internationale et de prestige, peu d'universitaires de retour au pays égalent ceux qui sont restés à l'étranger. Il croit que de 800 à 1000 scientifiques d'origine chinoise dirigent des laboratoires indépendants aux États-Unis, et qu'ils ne retourneront probablement pas en Chine[3].

Convaincre les rapatriés les plus talentueux de rester en Chine n'est pas une mince affaire. À un récipiendaire d'une des 100 bourses de la CAS, auteur de publications dans la revue *Science*, on a offert un appartement et une bourse pour sa femme. Dans une entrevue effectuée dans le nord-est de la Chine en 2003, l'homme déclarait ne pas savoir s'il resterait longtemps en Chine.

Des enquêtes menées en 2001 et 2002 montrent que les rapatriés de la CAS n'avaient pas percé à l'étranger. On a interviewé 86 scientifiques rapatriés. Seuls deux scientifiques sur 82 gagnaient plus de 50 000 $US par année au moment de retourner en Chine. Trois sur 82 gagnaient entre 35 000 et 49 000 $US. Très peu détenaient des brevets, même si 20 % avaient obtenu leur doctorat à l'étranger. Sur les 109 universitaires de six villes interviewés en 2002, huit gagnaient un salaire annuel de plus de 25 000 $US et 77 % gagnaient moins de 12 500 $US. Ainsi, la majorité des universitaires vivait dans une situation instable avant le retour en Chine, la plupart grâce à des bourses de post-doctorat à court terme.

En 2002 et 2004, quelque 47 % des répondants justifiaient l'augmentation du nombre de rapatriés par les politiques gouvernementales, et 19 % par la stabilité de la situation politique. Le rôle du gouvernement prend alors une certaine importance.

Les politiques gouvernementales n'arrivent pourtant pas à surpasser l'apport de technologies pour le marché intérieur de la Chine. Les Chinois croient pouvoir faire d'énormes profits en ramenant des technologies qui, même si elles ne sont pas de fine pointe, sont nouvelles pour le pays. À l'été 2004, on a interrogé 100 entrepreneurs rapatriés à Beijing, Shanghai et Guangzhou. On leur a demandé les raisons de leur retour. « J'ai une technologie qui aura de l'avenir en Chine » était la première raison de 27 % et la deuxième raison de 28 % des répondants. Une étude de 2001 montre les récompenses attribuées aux importateurs de technologies. Sur 145 rapatriés et employés de technopoles, 41,2 % de non-importateurs et 12,5 % d'importateurs gagnaient moins de 40 000 RMB par année. Par contre, on observe des salaires annuels de plus de 80 000 RMB chez les mêmes groupes, respectivement 31,2 % pour les importateurs et 8,3 % pour les non-importateurs. Ces résultats sont significatifs moyennant une marge de 1 %[4].

Ces trois dernières années, l'augmentation massive des retours témoigne du succès des politiques gouvernementales. Mais beaucoup de rapatriés ont acquis une expertise limitée à l'étranger et ont du mal à trouver du travail en Chine. Péjorativement nommés « les algues » (*hai dai*) par des jaloux qui n'ont pu étudier à l'étranger, ils représentent à la fois un avantage et un inconvénient pour l'État. Selon les données gouvernementales, la moitié des 30 000 rapatriés de 2005 étaient fraîchement diplômés des premier et deuxième cycles. La plupart des diplômés revenaient de la Grande-Bretagne, où on offre une maîtrise d'un an mais pas de formation professionnelle. Sans expérience ni travail, ces étudiants doivent rentrer en Chine. Or, ils ne forment pas la relève scientifique, universitaire ou entrepreneuriale d'expérience qui propulsera l'économie chinoise dans le 21e siècle. S'ils avaient représenté l'élite universitaire, ils auraient fréquenté les meilleures universités de Chine ou de l'étranger. En Chine, ils ne peuvent que se satisfaire d'emplois du niveau moyen de la hiérarchie administrative ou du bas de l'échelle commerciale.

Pourquoi le gouvernement est-il si préoccupé par cette situation? Parce que bon nombre de rapatriés sans emploi sont les enfants de fonctionnaires nouvellement retraités, qui ont investi toutes leurs économies dans leur enfant unique. En retour, cet enfant ne peut offrir la sécurité attendue étant donné leur précarité d'emploi. Ainsi, les fonctionnaires de nombreuses municipalités et du ministère de l'Éducation ont mis sur pied des programmes visant le jumelage des *hai dai* avec des entreprises susceptibles de les embaucher. Certains programmes encouragent le démarrage d'entreprises, projet difficile vu le manque d'expertise entrepreneuriale des rapatriés. Il en résulte un grand ressentiment du gouvernement envers la Grande-Bretagne, qu'on accuse d'exploiter la jeunesse chinoise en lui offrant des échanges avec des universités anglaises de piètre qualité, puis en l'abandonnant, la forçant à retourner en Chine avec un diplôme mais peu d'expérience professionnelle.

Conclusion

Le gouvernement chinois a sans contredit créé un climat attrayant pour les rapatriés, dont le nombre devrait grossir. De plus, l'augmentation du nombre d'étudiants qui s'offrent des études à l'étranger devrait engendrer un accroissement des retours en Chine. En outre, même si la question n'est pas abordée dans cet article, beaucoup de doctorants expérimentés considèrent que la Chine pourrait leur offrir de meilleures perspectives d'avenir que le Canada. L'expansion des entreprises étrangères attirera les dirigeants des classes moyennes, tandis que les cadres supérieurs d'origine chinoise préféreront le riche style de vie de Shanghai à celui de Toronto ou de Vancouver. Mais les chiffres sont souvent trompeurs : un retour en masse peut engendrer des problèmes pour la Chine, tout en prouvant que les efforts pour renverser l'exode des cerveaux ont porté fruit.

Notes

1 Ce texte a été présenté à Vancouver le 24 mars 2006 dans le cadre de la huitième conférence nationale Metropolis : « Immigration et la situation du Canada dans un monde qui change ». Le financement a été assuré par le *Research Grants Council* de Hong Kong, par une subvention directe de la *Hong Kong University of Science and Technology* et par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

2 Entrevues réalisées avec des scientifiques du CAS en 2001 et 2004, à Beijing et à Changchun.

3 Cité dans Cong (2004).

4 On compte parmi les importateurs de technologies des rapatriés et des gens qui n'ont pas étudié à l'étranger.

Pour consulter l'ensemble des références, voir la version électronique de ce numéro sur le site web du PRP à <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Social Security Law

Publié sous la direction de
Yansui Yang
Université de Tsinghua
Publié par
l'Université de Tshinghua
(Public Management
Teaching Series) et la
Policy and Law Research Series
(2003)

Compte rendu par
Stuart Sykes
Agent principal de recherche
en politiques
Projet de recherche
sur les politiques
Gouvernement du Canada

L'ouvrage *Social Security Law* est instructif à maints égards. Publié sous la direction de Yansui Yang, de l'Université de Tsinghua, il regroupe des articles signés par des chercheurs de la Chine aussi bien que de l'Europe occidentale qui portent sur une multitude de questions théoriques et pratiques. De lecture aride par moments, ce livre constitue une mine de renseignements précieux pour quiconque en est à son premier contact avec le sujet aussi bien que pour les spécialistes.

Il se subdivise en chapitres qui facilitent grandement la tâche à ceux et celles qui souhaitent approfondir leur connaissance des régimes de droit du travail et de sécurité sociale en vigueur en Chine. Le premier donne un aperçu des théories fondamentales qui étayent l'assurance sociale et à la lumière desquelles il explore ensuite la question des responsabilités de l'État ainsi que les liens qui existent entre le droit de la sécurité sociale et les lois économiques. Des articles consacrés aux enjeux et aux méthodes propres à l'Europe occidentale sont intercalés et fournissent des données complémentaires qui permettent de mieux évaluer le contexte chinois. Après cette introduction, les différents aspects des lois appliquées et des méthodes utilisées en Chine et ailleurs sont examinées plus en détail. Dans son ensemble, ce livre, extrêmement détaillé, est aussi facile à consulter, ce qui est d'autant plus remarquable que le sujet n'est pas des plus faciles à maîtriser même pour l'analyste ou le chercheur expérimenté.

Le présent article n'a aucunement pour objet de répertorier ou de résumer les diverses observations ou autres constatations dont le livre fait état. Il vise plutôt à faire ressortir d'une manière générale ce que le livre peut

avoir à apporter à quiconque souhaite mieux comprendre ce qu'ont en commun les décideurs occidentaux et chinois, de même que ce qui les opposent dans la façon d'aborder certains enjeux.

Les mêmes forces agissent souvent en Chine et en Europe de l'Ouest. La mondialisation, tout particulièrement en ce qui a trait à la concurrence, de même que ses effets sur le marché du travail (comme la prévalence de plus en plus marquée des emplois atypiques) y sont présentés de part et d'autre comme des enjeux pressants. Comme le souligne M. Zhou Baomei, les décideurs s'efforcent partout de trouver un juste équilibre entre l'État et le marché dans le nouvel ordre économique, un équilibre qui corresponde parfaitement aux traits caractéristiques de chaque pays (p. 206).

Pour le reste, toutefois, les similitudes se font plus rares. Au-delà des pressions découlant de la mondialisation, la Chine fait face aussi à des changements démographiques importants qui sont attribuables à l'urbanisation et à l'industrialisation. Même s'ils se font très certainement sentir en Europe de

l'Ouest également, le contexte chinois semble donner une plus grande ampleur à ces mouvements, qui contribuent largement aux problèmes socioéconomiques auxquels les analystes du pays doivent se mesurer.

Tout aussi remarquable est l'apparente différence de ton entre les chercheurs occidentaux et leurs homologues chinois dès qu'ils abordent un problème. En Europe, l'analyse tourne autour des changements qui s'imposent pour que les structures en place soient davantage en mesure de tenir le coup face aux pressions nouvelles et de donner des garanties de durabilité. Les problèmes sont dès lors décrits comme résultant d'abord et avant tout des programmes qu'il conviendrait de modifier aux fins d'une durabilité et d'une efficacité accrues face à la concurrence à l'échelle mondiale (pp. 193-203).

Par contre, les chercheurs chinois semblent envisager les problèmes dus à la mondialisation d'un point de vue tout à fait différent. Très souvent, les pressions sont présentées comme des intrusions étrangères qui risquent de compromettre l'avantage concurrentiel du pays (p. 204). Les raisons exactes de ces divergences sont difficiles à cerner, mais il est probable qu'elles découlent du fait que le passage d'une économie essentiellement centrée sur l'État à une économie axée sur les forces du marché, qui s'est amorcé à la fin des années 1970 et au début des années 1980, ne s'est pas encore réalisé complètement (p. 207). Subsistent encore certains vestiges de ce qu'a toujours été auparavant l'économique du travail en Chine, fondée sur des prémisses qui diffèrent amplement de celles qui sous-tendent les systèmes de libre-échange, qu'il s'agisse de l'économie mondiale ou de celle d'Europe de l'Ouest.

Par exemple, le système chinois s'appuie sur l'hypothèse voulant que, dans le contexte d'une économie à planification centrale, un travailleur ne peut avoir que des rapports de travail individuels (p. 240). C'est pourquoi la Chine n'a accédé que très récemment sur les forces du marché et sur la concurrence internationale, les emplois atypiques et le cumul d'emplois sont apparus, et les employeurs ont cessé d'être tenus de respecter leurs obligations. Résultat, des écarts ont surgi et les problèmes qu'ils ont entraînés exigeaient plus qu'une simple réforme des programmes (pp. 229-242). Certains changements conceptuels fondamentaux sont en cours, mais il restera encore beaucoup à faire quant

Il doit être parfaitement clair que dans ses efforts pour réformer son système dans le contexte de ses propres réalités sociales, la Chine pourra arriver à un équilibre et recourir à des moyens qui pourront paraître fort singuliers comparativement à ce qui se ferait au Canada.

à un système de sécurité sociale à l'occidentale, les mécanismes de soutien courants en Europe ayant jusque là été offerts aux Chinois dans le cadre de la législation du travail. Les femmes et les hommes d'âge actif étaient identifiés comme étant des travailleurs habilités dans une certaine mesure à bénéficier des programmes de soutien gouvernementaux appliqués par les unités patronales (en leur qualité de mandataires de l'État). Contrairement à ce qui se passe en Europe, le rapport du travailleur avec son employeur ne pouvait d'aucune façon être rompu. Même après la retraite ou en situation d'invalidité, dans le contexte du droit du travail chinois, une personne demeurait un employé, et tout le soutien reçu lui venait de son employeur. Au chapitre des droits acquis et du soutien disponible, l'identité était, et demeure en bonne partie, liée au statut en tant qu'employé. Toutefois, depuis l'instauration d'un régime axé aux rapports entre les particuliers et le marché du travail, et quant à la façon dont les anciennes lois du travail et les nouvelles lois sur la sécurité sociale devraient coexister.

Mais cela ne signifie pas pour autant qu'en matière de sécurité sociale le système chinois finira un jour par ressembler aux systèmes en vigueur dans les pays d'Europe de l'Ouest. Alors qu'en Europe le débat consiste essentiellement à déterminer qui doit payer et pour quoi, en Chine, l'État continue de représenter pour la plupart des analystes le principal intervenant, et la loi demeure le principal outil d'intervention (p. 202). En réponse aux défis que la Chine doit relever, un certain nombre de changements ont été effectués au chapitre des droits et des responsabilités en République populaire de Chine; fait à souligner, les lois chinoises ne se limitent plus à énoncer les responsabilités

de l'État face aux droits des citoyens (emploi, assistance matérielle, sécurité et santé); elles s'étendent aussi, entre autres, aux employeurs, aux employés et à la société civile (p. 209).

Quoi qu'il en soit, en continuant de s'appuyer sur la législation pour définir les rôles et les responsabilités, l'État reste au centre de la politique sociale. Il n'est fait mention nulle part dans le livre de mesures visant à inciter d'autres parties à jouer un rôle actif à cet égard, le secteur bénévole par exemple, qui semble d'ailleurs, de toute façon, inexistant. Enfin, mais cela n'est peut-être qu'un simple problème de traduction, l'utilisation du mot « parties » plutôt que « partenaires » (« partners » dans la version anglaise) dans la description qui précède est peut-être évocatrice d'une certaine situation, le premier de ces termes ayant une connotation nettement plus hiérarchique que le second. Ensemble, ces observations portent à croire que l'État joue un rôle de premier plan dans la protection sociale alors que les autres secteurs doivent se contenter d'un rôle de figurant.

Au fond, on pourrait dire qu'en Chine, le travailleur est au service de l'État, alors qu'en Europe, c'est l'État qui est au service du travailleur. Pareille situation se répercute nécessairement sur la politique. Pour commencer, si, comme le prétend l'ambassadeur dans un article qui figure également dans le présent numéro d'*Horizons*, la Chine et le Canada poursuivent sur une vaste échelle leurs échanges de ressources humaines et de connaissances, les analystes et les chercheurs des deux pays doivent bien comprendre qu'ils viennent de familles et de milieux intellectuels très dissemblables. Même si l'Europe de l'Ouest et la Chine doivent relever des défis tout à fait comparables, leur passé, leurs traditions et leur patrimoine intellectuel propres amènera les chercheurs à formuler et à régler chaque problème de façon très différente. Afin d'éviter tout malentendu, ces divergences au niveau de l'approche doivent être comprises. En outre, si les analystes et les chercheurs canadiens viennent à prêter leur concours à leurs homologues chinois, ils devront, après en avoir pris conscience, respecter tout ce qui les distingue. Il doit être parfaitement clair que dans ses efforts pour réformer son système dans le contexte de ses propres réalités sociales, la Chine pourra arriver à un équilibre et recourir à des moyens qui pourront paraître fort singuliers comparativement à ce qui se ferait au Canada.

Cela dit, ces différences de perceptions et de contextes offrent aussi des possibilités certaines. Du point de vue de la politique sociale, malgré son appartenance à une autre école de pensée au chapitre des questions socio-économiques, la Chine est exceptionnellement bien placée pour identifier des approches nouvelles et novatrices qui pourraient s'appliquer au contexte canadien. Comme le souligne Valerie Vervliet dans son article, le Canada pourrait certainement apprendre de la Chine au chapitre des politiques d'« activation » de la main-d'œuvre (pp. 216-219). Par ailleurs, en ce qui a trait au développement économique, une meilleure compréhension de la façon dont interagissent le régime de sécurité sociale et le système économique en Chine permettrait sans doute aux analystes stratégiques et aux chercheurs canadiens d'ouvrir des voies nouvelles vers une capacité concurrentielle renouvelée. Bref, compte tenu du rôle de plus important que la Chine est appelée à jouer dans l'avenir du Canada ainsi que des possibilités qu'offriront sa montée en puissance, une compréhension plus élargie du contexte chinois serait bénéfique à plus d'un point de vue. Dans cette optique, *Social Security Law* renferme des données extrêmement précieuses et pourrait figurer très utilement dans la bibliothèque de tout bon analyste ou chercheur.

Aperçu du 11e plan quinquennal de développement socio-économique de la Chine

Sen Wang
Agent principal de recherche en politiques
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

Le 11e plan quinquennal de développement socio-économique de la Chine pour 2006-2010 a fait l'objet d'un débat avant d'être adopté par le Congrès national du peuple en mars 2006. Il s'agit d'un document d'une très grande importance qui établit les orientations stratégiques générales pour le développement socio-économique global de la Chine au cours des cinq prochaines années.

Le tableau 1 donne un aperçu des principales réalisations de la Chine dans le domaine socio-économique dans le cadre de son 10e plan quinquennal (2001-2005).

Contrairement aux cinq années précédentes, le prochain plan quinquennal est axé davantage sur l'atteinte d'un équilibre entre la croissance économique, le développement social et la protection de l'environnement. Parmi les 22 principaux indicateurs du 11e plan quinquennal, huit portent sur des enjeux comme la population, les ressources naturelles et l'environnement. Le tableau 2 résume les principaux objectifs de ce 11e plan quinquennal.

Trois domaines prioritaires sont visés par ce 11e plan : la nouvelle initiative relative aux régions rurales, le développement régional équilibré et coordonné, la protection de l'environnement et la restauration des écosystèmes qui ont été détériorés. La nouvelle initiative relative aux régions rurales est le regroupement de tous les programmes existants en ce qui concerne les divers aspects du développement rural. Cette initiative vise essentiellement à :

- favoriser le développement d'une agriculture moderne pour assurer la sécurité alimentaire, particulièrement en maintenant la production des aliments au niveau de 500 millions de tonnes par année et en protégeant 120 millions d'hectares de terres cultivées;
- augmenter le revenu des paysans provenant de différentes sources, notamment d'activités autres que la production agricole;
- réduire l'impôt et les charges financières des paysans;
- investir dans l'infrastructure dans les régions rurales;
- promouvoir l'établissement d'un système rural de soins de santé;
- investir dans l'éducation et la formation des habitants des zones rurales et leur offrir une formation, puisque 100 millions de paysans environ devront être formés au cours de la période quinquennale.

Le concept d'un développement régional équilibré consiste à élaborer un cadre stratégique pour coordonner l'essor économique des régions. Il favorise le maintien des politiques actuelles, notamment le programme de développement de l'Ouest de la Chine et le programme de revitalisation des centres industriels du Nord. Une nouvelle initiative lancée récemment vise à stimuler le développement du Centre de la Chine, formé de six provinces : Shanxi, Henan, Hubei, Hunan, Anhui et Jiangxi. Les secteurs prioritaires ciblés par cette initiative sont la production céréalière, les matières premières pour le secteur de l'énergie et l'infrastructure, notamment les réseaux routiers.

Le 11e plan quinquennal insistera beaucoup sur la protection de l'environnement et l'écologie. Les principaux objectifs consisteront à :

- réduire de 20 p. 100 la consommation d'énergie par unité du PIB;
- réduire de 10 p. 100 les émissions des principaux polluants;
- réduire l'utilisation d'eau par unité de valeur industrielle ajoutée;
- traiter au moins 70 p. 100 des eaux usées et 60 p. 100 des ordures ménagères urbaines;
- porter à 20 p. 100 la couverture forestière nationale.

TABLEAU 1
Statistiques sur le 10e plan quinquennal de la Chine (2001-2005)

Indicateurs	Objectif pour la période	Croissance annuelle moyenne (%)
Croissance du PIB (%)	7	9,5
Nouveaux emplois urbains sur cinq ans (millions)	[40]	[42]
Réinstallation de la main-d'œuvre rurale sur cinq ans (millions)	[40]	[40]
Prix généraux	stable	1,4
Commerce de marchandises (milliards)	6,8	24,6
Population totale (milliards)	1,33	6,3 ‰
Réduction des émissions des principaux polluants (%)	[10]	<[10]
Taux de croissance annuel du revenu disponible des résidents urbains (%)	5	9,6
Taux de croissance annuel du revenu net des résidents ruraux (%)	5	5,3
Surface habitable par résident urbain (m^2)	22	5,1

Remarque : Les [ ] indiquent un résultat cumulatif sur cinq ans.

TABLEAU 2
Principaux indicateurs du 11e plan quinquennal

Indicateurs	Niveau actuel pour 2005	Objectif pour 2010	Croissance annuelle prévue (%)
PIB total (billions yuan)	18,2	26,1	7,5
PIB par habitant (en milliers de yuan)	13,99	19,27	6,6
Pourcentage du total du PIB consacré à la R-D	1,3	2	[0,7]
Urbanisation (%)	43	47	[4]
Population nationale (milliards)	1,31	1,36	<8 ‰
Terres cultivées (millions ha)	122	120	-0,3
Couverture forestière (%)	18,2	20	[1,8]
Années moyennes de scolarisation	8,5	9	[0,5]
Population urbaine admissible aux régimes de soins de santé (millions)	174	223	5,1
Couverture médicale des résidents ruraux (%)	23,5	>80	>[56,5]
Revenu disponible des résidents urbains (en milliers de yuan)	10,49	13,39	5
Revenu net des résidents ruraux (en milliers de yuan)	3,26	4,15	5

Remarques : Le PIB et les revenus sont mesurés à partir des prix de 2005; 1 dollar canadien = 7,18 yuan RMB en mai 2006.
Les [ ] indiquent un résultat cumulatif sur cinq ans.

FICHE DOCUMENTAIRE

Coup d'œil sur la Chine et le Canada

Informations générales

	Canada	Chine
Capitale	Ottawa	Beijing
Superficie	9 922 385 km²	9 597 000 km²
Population (2005)	32,4 millions	1 307,6 millions
Ethnicité	Plus de 200 groupes ethniques	Chinois han (92 %) et 55 autres groupes ethniques
Langues officielles	Anglais, français	Mandarin

Indicateurs de développement humain

	Canada	Chine
Classement dans le monde selon l'indice de développement humain (2003)	5/177	85/177
Espérance de vie à la naissance (2000-2005)	79,9 ans	71,5 ans
Taux brut de scolarisation combiné pour les écoles primaires et secondaires et pour l'enseignement supérieur (2002-2003)	94 %	69 %
PIB par habitant (PPA $US, 2003)	30 677	5 003

Source : Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies, 2005.

Indicateurs économiques

	Canada	Chine
PIB total – milliards $US (2005)*	1 121,4	1 908,9
Croissance réelle du PIB – % (2005)*	2,9	9,9
PIB par habitant – $US (2005)*	34 782	1 464
Indice de classement de la compétitivité en matière de croissance (2005)**	14	49
Indice de classement en matière de compétitivité des entreprises (2005)**	13	57
Indice de classement de l'état de préparation du réseau (2005)**	6	50

Remarques :
* Fonds monétaire international.
** Forum économique mondial.

Commerce de marchandises entre le Canada et la Chine en millions de dollars canadiens

	2003	2004	2005	% de la part totale du Canada		
				2003	2004	2005
Importations canadiennes de la Chine	18 581,3	24 099,9	29 498,5	5 53	6,77	7,75
Exportations canadiennes vers la Chine	4 798,0	6 654,6	7 060,3	1 26	1,62	1,62
Échanges commerciaux = EXP + IMP	23 379,3	30 754,5	36 558,8	3 26	4,01	4,45
Balance commerciale = EXP - IMP	-13 783,3	-17 445,3	-22 438,2			
Importations canadiennes de la Chine Trois principales catégories :						
Machinerie	3 033,8	4 716,3	6 028,4			
Machinerie électrique	3 256,8	4 326,1	5 589,4			
Jouets et équipement sportif	1 932,7	2 056,6	2 179,3			
Exportations canadiennes vers la Chine Trois principales catégories :						
Produits chimiques organiques	422,2	869,2	930,2			
Pâte de bois	838,1	1 038,8	874,6			
Machinerie	289,5	365,2	455,5			

Remarques :
La Chine se classe au deuxième rang mondial (derrière les États-Unis) pour l'importation de marchandises par le Canada, et au quatrième rang des pays vers qui le Canada exporte des marchandises (derrière les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni).

Source : Statistique Canada.

Indicateurs sociaux

	Canada	Chine
Population totale – millions (2005)	32,4	1 308,6
Taux de croissance annuelle de la population – % (1975-2003)	1,1	1,2
Population urbaine – % (2003)	80,4	43,0**
Population de moins de 15 ans (% du total)	18,2	20,3**
Population de 65 et plus (% du total de la population, 2003)	11,1	7,7**
Taux de fertilité total – nombre de naissances par femme (2000-2005)	1,5	1,7
Dépenses publiques liées à la santé, % du PIB (2002)	6,7	2,0
Dépenses liées à la santé par habitant – PPA $US (2002)	2 931	261
Médecins par 100 000 habitants (1990-2004)	209	164
Nombre d'universités	90*	1 731**
Étudiants universitaires à temps plein (millions)	0,81*	16,6**
Alphabétisation des adultes (%)***	99,4	86,6

Remarques :
* Association des collèges et universités du Canada, chiffres de 2005.
** Bureau national des statistiques de la Chine, chiffres de 2005.
*** Euromonitor International, chiffres de 2004.

Source : Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies, 2005, sauf indication contraire.

Indicateurs technologiques

	Canada	Chine
Lignes téléphoniques principales par 1000 habitants (2003)	651	209
Nombre d'abonnés au service cellulaire par 1000 habitants (2003)	419	215
Brevets d'invention accordés aux résidents par million d'habitants (2002)	40	5
Pourcentage du PIB consacré à la recherche-développement (R-D) (1997-2002)	1,9	1,2
Nombre de chercheurs en R-D par million d'habitants (1990-2003)	3 487	633

Source : Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies, 2005.